



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 009/2018
Expediente 798/2017

Hble. Sra.
D.^a Margarita Soler Sánchez
Presidenta

Consejeras y Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D. Faustino de Urquía Gómez
D.^a M.^a Asunción Ventura Franch
D.^aM.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu

Molt Hble. Sr.
D. Francisco Camps Ortiz
Consejero nato

Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios
Secretario General

Hble. Señor:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 17 de enero de 2018, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 5 de diciembre de 2017 (Registro de entrada nº 1381/2017, de 7 de diciembre), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el procedimiento instruido por la Consellería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, en relación con el Anteproyecto de Ley de inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

I ANTECEDENTE

Único.- El expediente referido al anteproyecto de Ley por el que se regula la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental está integrado –como se verá– por distintos informes y trámites, tal como exige el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell y demás normas de aplicación.

En la parte expositiva de la norma se señalan, entre las novedades que incorpora la norma proyectada, las siguientes:

"(...) Entre las novedades más destacadas de esta ley, cabe destacar las siguientes: se dota al personal inspector de la condición de autoridad pública; se incluye la obligación de todos los órganos administrativos y del personal de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental de colaborar con la inspección; se refuerzan sus atribuciones y se establecen mecanismos para garantizar la eficacia de sus investigaciones y favorecer el cumplimiento de sus recomendaciones. Se trata así de incidir en el cumplimiento de los valores éticos en el ámbito de la administración, impulsando las funciones de prevención e investigación de irregularidades del máximo órgano de control interno, la Inspección General de Servidos, a la que se le confiere al mismo tiempo autonomía funcional.

Por otra parte, en esta ley también se incluyen instrumentos avanzados para la gestión del riesgo de irregularidades y malas prácticas, desde un enfoque preventivo y transversal, basado en la colaboración entre órganos y el aprovechamiento de los datos y prácticas que genera la misma Administración. La sofisticación, cada vez mayor, de los procesos de obtención, almacenamiento y análisis de datos representa una importante oportunidad para la prevención de irregularidades y malas prácticas. Teniendo en cuenta la protección de los derechos que las leyes garantizan,' resulta factible aprovechar las posibilidades que ofrece el análisis de datos para enriquecer de forma significativa el proceso de evaluación del riesgo. Así, mediante la utilización e interconexión de los datos con los que cuenta la Administración pública resulta posible detectar probables situaciones de riesgo, incluso antes de que se acaben produciendo irregularidades. Con esta nueva herramienta, la inspección de servicios puede asumir un rol similar al de Compliance Officer, o impulsor de cumplimiento normativo, cuya función será velar para que la actuación de .la administración pública de la Generalitat, y su sector público dependiente, se ajuste a la legislación que le sea de aplicación, en función de los correspondientes reglamentos orgánicos y funcionales, siendo cada departamento, y en especial los entes del sector público instrumental, quienes

ha de asumir las responsabilidades en su ámbito de actuación...".

II CONSIDERACIONES

Primera.- Sobre el carácter de la consulta.

La presente consulta resulta preceptiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en virtud del cual este Consell Jurídic debe ser consultado preceptivamente en relación con los anteproyectos de leyes, con excepción del anteproyecto de Ley de Presupuestos de la Generalitat.

Segunda.- Marco normativo y objeto de la norma proyectada.

El anteproyecto de Ley sometido a consulta tiene por objeto la regulación de la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

El artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía reconoce el derecho de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana a gozar de servicios públicos de calidad. Por otro lado, el artículo 49.1.1 atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de organización administrativa.

La existencia de un órgano de control interno encargado de la vigilancia del estricto cumplimiento de la legalidad y de la observancia de los principios generales de objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia a que se deben las organizaciones públicas es una exigencia que se encuentra en el conjunto de las administraciones públicas, tanto en el ámbito de la Administración estatal como en el de las comunidades autónomas, incluso en ciertas corporaciones locales y universidades.

En la Administración de la Generalitat y su sector público, el máximo órgano de control interno es la actual Inspección General de Servicios, regulada por el Decreto 68/2014, de 9 de mayo, por el que se regula el ejercicio de la competencia y las funciones de la inspección general de los servicios.

Como se recuerda en el citado Decreto 68/2014, la Inspección General de Servicios, creada en 1985, con una u otra denominación y desde diferentes escenarios organizativos, *"ha mantenido durante todos estos años una continua contribución al proceso de modernización de la administración*

valenciana, llegando a desempeñar en ocasiones una posición de especial relevancia en el impulso de ciertos hitos estratégicos de dicho proceso (ejemplos paradigmáticos de su papel significativo lo constituyen, entre otros muchos, la génesis y dirección de la progresiva implantación del Acuerdo de 24 de febrero de 1998, del Consell, por el que se introduce el sistema de evaluaciones de calidad conforme al modelo EFQM, o su participación decisiva en las Cartas de Servicios, en el sistema de quejas y sugerencias de ciudadanos y ciudadanas o en los proyectos de simplificación y reducción de cargas administrativas). En definitiva, se trataba de que uno de los recursos más representativos del sistema organizativo de control y evaluación de la Administración de la Generalitat se comprometiera de forma activa en la atención al derecho a gozar de servicios públicos de calidad que consagra el artículo 9.2 del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, derecho este que se extiende también a la obtención de información pública sobre los niveles de satisfacción alcanzados, así como de los resultados de los programas públicos, dentro del nuevo sistema de transparencia y rendición de cuentas que se está generalizando en las administraciones públicas.

La evolución funcional y metodológica de la Inspección general de Servicios no ha desplazado una de las funciones más importantes de su creación, como es la atención al cumplimiento de la legalidad y la vigilancia de que las actividades, los servicios y el personal de la Generalitat respondan en todo momento a las pautas y principios constitucionales que gravitan sobre la actuación de las administraciones públicas. En un primer momento, gran parte de este conjunto de funciones, y de las técnicas de actuación, fueron previstas en el Decreto 236/1997, de 9 de septiembre, del Consell, por el que se reguló el ejercicio de la competencia de inspección general de los servicios de la administración valenciana. Este Decreto ~~236/1997~~ fue posteriormente derogado y sustituido por el citado Decreto 68/2014, de 9 de mayo.

La Inspección General de Servicios, integrada en la Subdirección General de Atención a la Ciudadanía, Calidad e Inspección de Servicios, constituye actualmente el máximo órgano interno de control e inspección, encargado de la vigilancia del estricto cumplimiento de la legalidad y de la observancia de los principios generales de objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia a que se debe la organización pública de la Administración de la Generalitat.

Con carácter complementario, la competencia de inspección general de los servicios comprende también la participación activa en el impulso, coordinación, supervisión, seguimiento, apoyo técnico y evaluación de los planes, programas e iniciativas para la mejora de la calidad de los servicios públicos. El detalle de sus competencias, así como el régimen de su

funcionamiento y principios de actuación, se halla recogido en el mencionado Decreto 68/2014, de 9 de mayo, del Consell.

El protocolo por el que se establecen los criterios relativos a la iniciación y tramitación de procesos de investigación, a instancia de denuncia o petición razonada de otros órganos, desarrollados por la Inspección General de Servicios, está previsto en la Resolución de 12 de noviembre de 2015, del Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Expuesto cuanto antecede, nada obsta a que la Generalitat, en el ejercicio de sus competencias, proceda a la regulación de la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

Tercera.- Procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley

El procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley se encuentra establecido en el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell de la Generalitat.

Así, por Resolución, de 24 de noviembre de 2016, del Conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación se acordó la incoación del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de Ley de la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental, y su tramitación, conforme dispone el artículo 39.1 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Se ha incorporado al expediente informe de 11 de julio de 2017 sobre necesidad y oportunidad emitido por el Subsecretario de la Consellería consultante.

De conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, relativo a la consulta pública previa, se publicó en la página web de la Consellería el documento informativo, concediéndose plazo para alegaciones. Según el informe del Subsecretario de la Consellería consultante no se ha recibido ninguna sugerencia ni opinión por parte de los ciudadanos ni de las organizaciones interesadas.

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.2 de la Ley

5/1983, de 30 de diciembre, y, de conformidad con el artículo 18 de la Orden de 22 de marzo de 2005, se ha incorporado al expediente memoria económica, de 11 de julio de 2017, en la que se describen los gastos económicos derivados de la aprobación y entrada en vigor de la norma proyectada. En relación con dicha memoria, obra informe, de 4 de agosto de 2017, del Director General de Presupuestos de la Consellería de Hacienda y Modelo Económico, cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones. Dicho informe se ha emitido con carácter favorable.

En igual fecha, 11 de julio de 2017, se emitió, de conformidad con la Instrucción de Servicio nº 4/2012, sobre coordinación informática de los proyectos normativos y actos administrativos, informe sobre impacto informático, en el que se señala que, si bien la norma no afecta a ningún programa informático existente, la implantación del “Sistema de Alertas Rápidas” habrá de ser presupuestada e incorporada en la planificación de los sistemas de información de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Se ha incorporado Informe favorable, de 20 de septiembre de 2017, del Subdirector General de Producción y Consolidación de las TIC Corporativas, en relación con la norma proyectada.

También consta el informe, de 17 de mayo de 2017, de la Consellería competente en materia de función pública con base en lo dispuesto en el artículo 9.1.b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, al contener previsiones sobre personal.

El Subsecretario emitió informe de competitividad, de acuerdo con lo previsto en la Instrucción 1/2015, de la Dirección General de Economía, Emprendedores y Cooperación, en el que señala que la norma propuesta no tiene incidencia en la competitividad.

Se ha emitido informe de 11 de julio de 2017, sobre impacto por razón de género de la norma proyectada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de Hombres y Mujeres y en el artículo 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En dicho informe se señala, atendiendo a los fines que persigue la regulación de la inspección general de servicios, que no produce impacto adverso o perjudicial al logro de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Consta el informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículos 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la infancia y la adolescencia de la

Comunitat Valenciana), así como el informe de impacto sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias numerosas y artículo 6.3 de la Ley 12/2008, de 3 julio, de la Generalitat, citada.

Se ha incorporado, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 10/2010, sobre función pública, el informe de la Consellera de Justicia, Administración Pública, Reforma Democráticas y Libertades Públicas, de 18 de septiembre de 2017. Asimismo consta la Certificación, de 20 de octubre de 2017, de la Jefa de Servicio de Relaciones Sindicales, en la que se señala que en la reunión de la Mesa Sectorial de la Función Pública, de 6 de octubre de 2017, se examinó el borrador del Anteproyecto de ley por el que se regula la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

Consta igualmente la certificación de la citada Jefa de Servicio de Relaciones Sindicales en la que se constata que en la reunión del día 6 de octubre de 2017, de la Comisión de Interpretación, Vigilancia y Estudio del II Convenio Colectivo para el personal Laboral al Servicio de la Administración de la Generalitat, se examinó el referido texto normativo.

La Abogacía General de la Generalitat emitió informe, de 13 de octubre de 2017, en el que se efectúan determinadas observaciones al anteproyecto de Ley objeto de dictamen. En fecha 27 de octubre de 2017, el Subsecretario de la Consellería consultante emitió informe sobre las observaciones efectuadas por la Abogacía de la Generalitat.

En fecha 26 de julio de 2017, el Subsecretario de Presidencia emitió informe, conforme a lo establecido en el artículo 69.2, d) de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

El Consell de la Generalitat acordó, en su reunión de 3 de noviembre de 2017, dar la conformidad a la tramitación del anteproyecto de Ley por el que se regula la inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental.

De conformidad con lo que establece el artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el artículo 45 del Decreto 24/2009, del Consell, sobre forma, estructura y procedimiento de los proyectos normativo, el Anteproyecto de Ley fue sometido al trámite de información pública durante un plazo de 15

días, mediante anuncio publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, nº 8167, de 10 de noviembre de 2017.

El Subsecretario de la Consellería consultante emitió informe el 5 de diciembre de 2017, en el que señala que no se aprecia inconveniente para la aprobación de la norma proyectada

En consecuencia, en la elaboración del expresado anteproyecto de Ley se han observado los diferentes trámites y prescripciones establecidos en el artículo 42 de la Ley del Consell de la Generalitat y demás normas de aplicación.

Cuarta.- Estructura y contenido.

El anteproyecto de Ley objeto de dictamen consta de una parte expositiva y una dispositiva, integrada por 42 artículos, una parte final que comprende cuatro disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

El articulado del texto sometido a dictamen se estructura del modo siguiente:

Título Preliminar. Disposiciones generales (artículos 1 y 2).

Título I. De la inspección general de Servicios y de la colaboración con otros órganos y entidades.

Capítulo I. Competencia, principios de actuación y estructura (artículos 3 a 9).

Capítulo II. De la coordinación y colaboración con otras instituciones y órganos de control (artículos 10 a 16).

Título II. Actuaciones de prevención e investigación de la Inspección General de Servicios.

Capítulo I. Sistema de alertas

Sección Primera. Elementos del sistema de alertas, adscripción e instrumentos de gestión del riesgo (artículos 17 a 24).

Sección Segunda. Características técnicas y funcionales del sistema (artículos 25 a 29).

Capítulo II. Del procedimiento de investigación (artículos 30 a 36).

Título III. Régimen sancionador

Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 37 a 40).

Capítulo II. Infracciones y sanciones (artículos 41 y 42).

Disposiciones adicionales.

Primera. Sistema de prevención en la gestión de fondos europeos

Segunda. Código de Buenas Prácticas.

Tercera. Datos de carácter personal.

Cuarta. Comunicación de ilícito penal.

Disposiciones Transitorias.

Primera. Protección de las personas alertadoras denunciantes.

Segunda. Curso específico de formación.

Disposición derogatoria

Única. Derogación normativa.

Disposiciones finales.

Primera. Desarrollo reglamentario.

Segunda. Entrada en vigor.

Quinta.- Observaciones al texto del anteproyecto de Ley.

Al texto articulado

Al artículo 6. Provisión y formación del personal de la Inspección General de Servicios

En el apartado 1 se señala que "*El sistema de provisión de los puestos de inspector/a de servicios se establecerá en las normas reguladoras de la función pública*".

El precepto anterior debería clarificarse del modo siguiente: *El sistema de provisión de los puestos de inspector/a de servicios se ajustará a lo establecido en las normas reguladoras de la función pública*".

Al artículo 12. La Comisión Interdepartamental para la prevención de Irregularidades.

En el apartado 2 se indica que "*La Comisión Interdepartamental estará integrada, al menos, por altos cargos de la Administración de la Generalitat, entre los que deberán figurar necesariamente quienes ostenten la titularidad...*".

Aun cuando el apartado 5 de este artículo remite al desarrollo reglamentario de la Comisión Interdepartamental, debería concretarse la composición de la Comisión Interdepartamental, tanto en cuanto afecta al

número como a la identificación de sus integrantes. Debería añadirse que se respete la paridad hombres/mujeres

Asimismo, deberá tenerse en cuenta la Ley 9/2003, de la Generalitat, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y el artículo 14 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que establecen una composición paritaria de mujeres y hombres en los órganos colegiados de la Administración.

Al artículo 32. Protección de las personas alertadoras o denunciantes.

En primer lugar, se estima que debería clarificarse la distinción, si existe, entre personas alertadoras y personas denunciantes.

Por otro lado, en el apartado 1 se señala que "*A las personas que formulen denuncias o alertas, de buena fe, sobre posibles irregularidades o malas prácticas en actuaciones realizadas en el ámbito de la Administración... se les garantizará la máxima confidencialidad...*".

A fin de clarificar el alcance del término "de buena fe" y en línea con la terminología empleada en el apartado 5 del mismo artículo 32, se sugiere que el apartado 1 se matice del modo siguiente: "*A las personas que formulen denuncias o alertas, documentadas con datos que aporten verosimilitud sobre posibles irregularidades o malas prácticas en actuaciones realizadas en el ámbito de la Administración... se les garantizará la máxima confidencialidad...*".

Deberá hacerse la misma sustitución propuesta en la disposición transitoria primera, primer párrafo, letra a).

Al artículo 42. Sanciones.

En el apartado 2.1 se tipifica, como sanciones para infracciones leves, tras la referencia al apercibimiento y a la multa hasta 300 euros, "las dos de forma conjunta".

Al respecto, se sugiere que, la expresión "las dos de forma conjunta" se sustituya, a fin de evitar que pueda interpretarse como un supuesto de doble sanción y a efectos de mayor claridad, por la expresión de "*apercibimiento y multa hasta 300 euros*".

Esta observación es trasladable a los artículos 2.2, c), 3.1, c), 3.2, c) 3.3., c) proyectados.

Por otro lado, en el apartado 2.2.a) se prevé, como sanción, "*la declaración de incumplimiento y publicación en el Portal de Transparencia de la Generalitat*".

Debería especificarse el plazo de tiempo por el que debería mantenerse la referida publicación en el Portal de Transparencia.

En los apartados 3.3, a) y 3.3. a), el inciso "*Publicidad de la sanción en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*" deberá completarse del modo siguiente: "*Declaración del incumplimiento y publicidad de esta en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*".

Aspectos de redacción.

Se sugieren las siguientes modificaciones:

- En la Exposición de Motivos en el 3^{er} párrafo del apartado I donde dice:

"*Entre las novedades más destacadas de esta ley, cabe destacar...*" se sugiere: "*Entre las principales novedades de esta ley, cabe destacar...*"

- En el 1^{er} párrafo del apartado II de la exposición de motivos, donde dice "*...como el Banco Mundial o de la Organización para la Cooperación...*" eliminar "de".

- En el 9^o párrafo del apartado III:

"*... resulta imprescindible para el cumplimiento de los fines del sistema que la ley, de acuerdo con...*" Introducir una coma (,) detrás "del sistema"

Asimismo se recomienda revisar la redacción del último párrafo del apartado III para una mejor comprensión del mismo.

Tras el examen del anteproyecto de Ley sometido a dictamen se estima que es conforme con el ordenamiento jurídico.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que el Anteproyecto de Ley de inspección general de servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su Sector Público Instrumental es conforme con el ordenamiento jurídico.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 17 de enero de 2018

LA PRESIDENTA


Margarita Soler Sánchez

EL SECRETARIO GENERAL


Joan Tamarit i Palacios

**HONORABLE SR. CONSELLER DE TRANSPARENCIA,
RESPONSABILIDAD SOCIAL, PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN.**