

Informe

Referència	66 / 17
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Anteproyecto de Ley de la Generalitat <i>"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> .

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, que se indica tiene carácter urgente, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

PRIMERO.- Objeto y ámbito del proyecto. El texto remitido para informe ha sido elaborado en el seno de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, dentro de las atribuciones que corresponden a este departamento de acuerdo con sus normas de creación, organización y funcionamiento; y lleva como título *"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"*. Consta de índice, exposición de motivos, cuarenta y dos artículos estructurados dentro de un título

preliminar y tres títulos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales.

Su **objeto**, según su art. 1, es

“1. Regular la competencia, funciones y principios de actuación de Inspección General de Servicios.

2. Crear el sistema preventivo de alertas rápidas dirigido a detectar irregularidades y malas prácticas administrativas, en el ámbito de la gestión pública de la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

3. Establecer las relaciones de colaboración con el resto de órganos e instituciones de control, tanto internas como externas”.

En cuanto a su **ámbito**, su art. 2 *“Ámbito subjetivo de aplicación”* menciona que *“Esta ley será de aplicación en el ámbito de la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental, entendiéndose éste en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones”.*

Esta nueva Ley que se pretende dictar, según se menciona en el primer párrafo del apartado III de su *Exposición de Motivos*, se enmarca dentro de las competencias que la Generalitat ostenta en materia de autoorganización y regulación de su Administración según nuestro Estatuto de Autonomía (arts. 9, 49.1.1ª, 50.1).

Al respecto, debe tenerse en cuenta que nos encontramos también dentro de la esfera de las normas básicas del Estado y de otras normas de la Generalitat que regulan de modo general la actividad de las Administraciones Públicas en diversos ámbitos como el procedimental, el de régimen jurídico, el financiero-presupuestario, el de personal, etc.

SEGUNDO.- Naturaleza. Como ya ha quedado expuesto, nos encontramos ante un anteproyecto de norma con rango de **Ley**.

TERCERO.- Carácter del presente informe. Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe tiene carácter **preceptivo** por enmarcarse en el art. 5 .2-a de la *Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat* (redacción dada por Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat), y en el art. 42 .3-párrafo segundo de la *Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell* (redacción dada por el art. 89 de la citada Ley 10/2012).

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, “*los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat **no son vinculantes**, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados*”.

CUARTO.- Tramitación. Al tratarse de un anteproyecto de *Ley*, en su tramitación se deberá estar a lo previsto con carácter general en el Título VI (arts. 127 a 133) de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (normativa de carácter básico, aplicable a la Administración de la Generalitat según su art. 2, dictada al amparo del art. 149.1, apartados 13^a y 18^a de la Constitución); y también se deberá observar lo que establece el art. 42 de la *Ley 5/1983, del Consell*; junto a la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del *Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat* (siempre teniendo en cuenta lo señalado en la Disposición Final Primera de este mismo Decreto).

Por otro lado, es preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu en virtud del art. 10.2 de la *Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución*.

QUINTO.- Otros trámites. Además de lo ya mencionado tendrán que cumplimentarse todos los trámites, e incluirse los correspondientes documentos, que resulten preceptivos de conformidad con las normas sectoriales en vigor. En este sentido, cabe recordar lo siguiente:

- Según el art. 19 de la *Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (de carácter básico, según su Disposición Final Primera), “*Los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros...*” (el Consell, en el caso de la Generalitat Valenciana) “*...deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género*”.

En nuestro ámbito, la *Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* (en su vigente redacción, dada por el art. 45 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, DOCV 31-12-2016), detalla en su artículo 4 bis, referido a los “*Informes de impacto de género*”, que “*Los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto por razón de género que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación*”.

- Se debe tener en cuenta así mismo lo recogido en el art. 22 quinquies de la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor*, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (introducido por el art. 1.21 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, Ley que según su Disposición Final 15ª se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para dictar legislación civil -atribuida en el art. 149.1.8 de la Constitución-, con lo que es de aplicación general y directa), según el cual:

“*Artículo 22 quinquies.- Impacto de las normas en la infancia y en la adolescencia. Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia*”.

Del mismo modo, también tiene que recordarse lo que dispone la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas (añadida por la Disposición Final 5.3 de la misma citada Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia):

“Disposición Adicional Décima.- Impacto de las normas en la familia. Las memorias del análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la familia”.

En relación con ello, la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, en su art. 6 apartado 3 (introducido por el art. 44 de la Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, DOCV 31-12-2016), menciona que *“... los proyectos normativos incorporarán un informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia que se elaborará por el departamento o centro directivo que propone el anteproyecto de ley o proyecto de norma, plan o programa, de acuerdo con las instrucciones y directrices que dicte el órgano competente en la materia, y deberá acompañar la propuesta desde el inicio del proceso de tramitación”.*

- En otro orden de cosas, habrá que considerar lo que dispone el art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones:

1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, con carácter previo a la aprobación de disposiciones legales y reglamentarias la conselleria con competencias en materia de hacienda deberá emitir un informe, de carácter preceptivo y vinculante, respecto a su adecuación a las disponibilidades presupuestarias y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales.

El citado informe deberá recabarse, en los mismos términos:

a) En la tramitación de los proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas cuando su vigencia se extienda a un plazo superior a un ejercicio.

b) Para la aprobación de todos aquellos acuerdos, convenios, pactos o instrumentos similares adoptados en el ámbito de la Administración de la Generalitat y de su sector público instrumental, que supongan modificación de las condiciones retributivas de su personal o de los que se deriven, directa o indirectamente, incrementos de gasto público en materia de costes de personal.

2. A los efectos de la emisión del informe señalado en el apartado anterior, el expediente deberá incorporar una memoria económica, cuyo contenido será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario por la conselleria con competencias en materia de hacienda, en la que se detallen las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, tanto a nivel de financiación como de gastos.

3. En los supuestos de aprobación de disposiciones reglamentarias, proyectos de convenios, propuestas de acuerdo del Consell, o de planes o programas, cuando de la memoria económica se desprenda que su aplicación no comporta gasto no será necesario solicitar el informe citado en el apartado 1, siempre que, en el texto que se someta a aprobación o autorización, se incluya, a través de la incorporación de un apartado, artículo, disposición o cláusula específica, una referencia expresa a la no incidencia presupuestaria de la actuación en cuestión.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación cuando el acto, disposición o propuesta tenga incidencia o afecte al capítulo I del estado de gastos o se trate de una norma que afecte a la estructura orgánica y funcional de cualquiera de los sujetos que conforman el sector público de la Generalitat.

4. Con independencia de lo señalado en los apartados anteriores, en todo caso, siempre que se eleve al Consell, como órgano colegiado que ostenta la potestad ejecutiva y reglamentaria y dirige la Administración de la Generalitat o como Junta General de una sociedad mercantil de la Generalitat, una propuesta de acuerdo, para su aprobación o autorización, de cuyo contenido o alcance se desprendan obligaciones económicas de carácter plurianual, para cualquiera de los sujetos que integran el sector público de la Generalitat, la misma se sujetará, con carácter previo, a informes preceptivos de la Abogacía de la Generalitat y de la Intervención General de la Generalitat.

5. En todo caso, el plazo para la emisión de los informes a que se refiere este artículo será de 20 días.

- Cuando se tramiten anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales “que se refieran a estructura orgánica, métodos de trabajo y personal” elaborados por las conselleries se exige informe del conseller/a competente en materia de función pública, de carácter preceptivo y vinculante, según dispone el art. 9 .1-b de la *Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*.

- El art. 42, apartado 1 n), de la *Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana* establece que a la Comisión Ejecutiva del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno le corresponde “Informar preceptivamente los proyectos normativos de la Generalitat en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

- Según el art. 94 del *Decreto 220/2014 de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana*, en el caso de proyectos normativos que contengan la regulación de un procedimiento administrativo de competencia de la Generalitat se requiere “la realización previa de un documento de análisis de administración electrónica” (cuyo contenido allí se detalla) “por parte del departamento, órgano o unidad que proponga dicha aprobación”; así como el “informe de administración electrónica”, al que también se alude, que deberá emitir “el órgano directivo con competencias horizontales en materia de administración electrónica de la Generalitat”.

- En los casos de proyectos que se estime que pudiesen afectar al sector público empresarial y fundacional, o a las leyes de creación, los estatutos o los reglamentos de organización y funcionamiento de las entidades definidas en el art. 2, apartados 2 y 3, del *Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional*, se requerirá informe de la conselleria con competencias en materia de sector público sobre la adecuación a los objetivos de racionalización de dicho sector y la ausencia de duplicidades en el mismo.

SEXTO.- Desde otro punto de vista, hay que recordar los principios recogidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. *En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

2. *En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.*

3. *En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.*

4. *A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.*

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a

otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”

Sobre este precepto transcrito hay que advertir que el Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016 (B.O.E. de 01-08-2016), acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. **3628/2016**, promovido por el Gobierno de Cataluña contra los siguientes preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre: artículo 1, apartado 2; artículo 6, apartado 4, párrafo segundo; artículo 9, apartado 3; artículo 13 a); artículo 44; artículo 53, apartado 1 a), párrafo segundo; artículos 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2. Así mismo, el Pleno del Tribunal Constitucional, por otra Providencia de 19 de julio de 2016 (B.O.E. de 01-08-2016), acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. **3865/2016**, promovido por el Gobierno de Canarias contra el artículo 1, en conexión con el Título VI (artículos 127-133) de la misma Ley 39/2015, de 1 de octubre.

SÉPTIMO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto. Por lo demás, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se considera que deben realizarse las siguientes observaciones, referentes a sugerencias de mejora o a rectificaciones que convendría realizar en los lugares que se indica:

- Índice.- Al principio de él debería aparecer mencionada la Exposición de Motivos, que se incluye antes de la parte dispositiva del texto legal.

- Índice.- En lugar de referirse a “*Disposiciones Transitorias*”, tendría que indicarse *Disposición Transitoria Única*, dado que aparece una sola.

- Exposición de Motivos.- Convendría que en ella se incluyesen referencias específicas en relación con los *principios de buena regulación* que determina el antes mencionado art. 129 de la Ley 39/2015.

- Exposición de Motivos, apartado III, párrafo segundo.- Se menciona aquí que “*Este texto legal se compone de (...), dos disposiciones transitorias, (...)*”. Sin embargo, en el texto que se nos ha remitido para informe aparece una sola Disposición Transitoria, por lo que deberá rectificarse tal mención.

- Exposición de Motivos, apartado III, párrafo penúltimo.- Vuelve a aludirse a “*dos disposiciones transitorias*”, siendo que solamente consta una como ya ha quedado dicho. Además, la redacción de este párrafo sería aconsejable mejorarla desde el punto de vista gramatical para facilitar su comprensión.

- Artículo 1, apartado 1.- En lugar de decir que “*La presente ley tiene por objeto: 1. Regular la competencia, funciones y principios de actuación de Inspección General de Servicios*”, se considera que sería jurídicamente más preciso y adecuado decir que “*La presente ley tiene por objeto: 1. Establecer la competencia, funciones y principios de actuación de la Inspección General de Servicios*”.

- Artículo 1, apartado 2.- Se alude aquí al sistema de “*alertas rápidas*”, mientras que en el título del anteproyecto y en otros lugares del mismo se habla simplemente de

“alertas”. Debería unificarse la terminología a lo largo de todo el texto, a los efectos de evitar dudas sobre si se está hablando de lo mismo o no en cada caso.

- Artículo 2.- Como consideración general de técnica jurídica, se considera conveniente evitar citas concretas de preceptos de otras normas, porque tales citas pueden quedar desfasadas (originando dudas e inseguridad jurídica) en caso de posteriores derogaciones o modificaciones que afecten a las mencionadas otras normas. En este sentido, siempre que sea posible es preferible aludir de manera general a “*la legislación en materia de ...*”

En el caso que nos ocupa, donde dice “... *en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones*”, se estima que cabría y sería más adecuado decir, simplemente “... *en los términos definidos en la legislación de la Generalitat reguladora del sector público instrumental*”.

O, si en este supuesto se estima que sí que resulta conveniente mantener esa cita concreta del precepto, al menos convendría indicar “... *en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, o norma que en el futuro la sustituya*”.

- Artículo 4, párrafo inicial.- Se realiza aquí similar observación: en este caso, donde dice “*Las actuaciones desarrolladas por la Inspección General de Servicios se ajustarán a los principios generales de actuación previstos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público ...*”, sería más adecuado decir simplemente que “*Las actuaciones desarrolladas por la Inspección General de Servicios se ajustarán a los principios generales de actuación previstos en la legislación de régimen jurídico del sector público ...*”.

- Artículo 4, apartado 2.- Pese a que ello pueda deducirse del contexto y del resto de preceptos, convendría indicar con claridad que los deberes de “*secreto y confidencialidad*” también son aplicables, además de al “*personal inspector de servicios*” y al “*personal de apoyo a la inspección de servicios*”, también al personal “*que ocasionalmente pueda colaborar en el ejercicio de la función inspectora*”.

- Artículo 4, apartado 2, al final.- Se habla de que “se desarrollarán los mecanismos necesarios para proteger la intimidad y privacidad de las personas que presenten denuncias o comuniquen hechos con apariencia de irregularidad, así como la de aquellas personas que intervengan en la comprobación de los hechos investigados”. Aunque se incluye el mandato de determinar de esos *mecanismos* en el posterior desarrollo reglamentario, se estima que es un aspecto de la suficiente importancia como para que ya en esta ley se mencionase al menos cuáles serán dichos *mecanismos*.

- Artículos 5 y 6.- En estos preceptos se hace referencia a aspectos relativos a la estructura organizativa interna de la Inspección General de Servicios (en adelante, IGS), la provisión de sus puestos y la formación de su personal. Tales cuestiones de detalle se estima que sería preferible dejarlas para el desarrollo reglamentario posterior, en lugar de fijarlas en una norma con rango de Ley, para no hacer que cualquier modificación futura sobre ello requiera otra norma con rango formal de Ley.

- Artículo 5, apartado 1 a).- Debería determinarse qué rango equivalente tiene el puesto de Inspector/a General.

- Artículo 5, apartado 2- Dice que: “Excepcionalmente, cuando el volumen de trabajo lo aconseje o resulte conveniente por la especial naturaleza de las áreas o materias objeto de inspección o control, el órgano directivo que ostente la competencia de inspección general de los servicios podrá solicitar la oportuna colaboración de otros departamentos para que personal de éstos pueda participar en la inspección, siempre bajo la dirección del personal de inspección de servicios. Quienes desarrollen esta colaboración serán designados temporalmente personal inspector con carácter extraordinario, mediante cualquiera de los sistemas de provisión de puestos de trabajo previstos por la normativa vigente que permita la asignación temporal de funciones al personal funcionario”.

Al respecto, no se especifica cuál será el régimen para la “designación temporal como personal inspector con carácter extraordinario” (cómo se acordará dicha designación, de qué manera se coordinará ello con los órganos directivos de esos otros departamentos y si se requerirá su conformidad y de qué modo, si la designación será forzosa o voluntaria para cada persona concreta afectada, cuánto durará tal designación, etc.). A lo dispuesto

en el apartado transcrito únicamente se añade lo dispuesto más adelante en el art. 10.2 del mismo borrador informado, según el cual “... *Las personas titulares de los distintos órganos y departamentos estarán obligados a prestar la colaboración, facilitar los antecedentes y documentos que resulten precisos, en cualquier tipo de soporte que le sea requerido, así como cualquier asistencia que se les solicite, incluida la asignación temporal de medios personales prevista en el apartado 2º del artículo 5, en los términos previstos en la normativa de función pública.*”

Sobre todo ello, se constata que la “*designación temporal como personal inspector con carácter extraordinario*” aparece planteada como “*asignación temporal de funciones*”, esto es, como una colaboración limitada temporalmente y para asuntos puntuales. Tal planteamiento no tiene una correspondencia con lo previsto en la *Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana* (concretamente, en su Título VII) como “*sistemas ordinarios de provisión de puestos*”, ni tampoco con los “*otros sistemas de provisión de puestos de trabajo*” (ambos correspondientes a la “*movilidad voluntaria de las funcionarias y funcionarios de carrera*”), sino más bien con la denominada “*adscripción temporal*” prevista en dicha *Ley 10/2010* dentro de los casos de “*movilidad forzosa*” (Capítulo III del mismo Título VII).

En consecuencia ha de decirse que, en los aspectos mencionados, convendría revisar el texto del proyecto de Ley objeto de este informe para que resultase coherente con la regulación contenida en la repetida *Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*, de manera que entre dos normas del mismo rango no se originen discordancias que pongan en riesgo la seguridad jurídica.

Con independencia de esto, en cualquier caso convendría dejar dicho que lo referente al régimen para la “*designación temporal como personal inspector con carácter extraordinario*” se desarrollará reglamentariamente mediante Decreto del Consell, donde tendrán que concretarse los aspectos indicados y todos aquellos otros que resulten necesarios, de manera acorde y coherente con el resto de normas aplicables.

- Artículo 8, apartado 2.- En sentido idéntico a lo ya apuntado en otro lugar de este mismo informe, también en este caso donde dice “...*se abstendrá de intervenir en el procedimiento correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*”, se estima que sería

preferible decir de forma genérica “... se abstendrá de intervenir en el procedimiento correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto sobre el deber general de abstención de autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas en la legislación de régimen jurídico del sector público”.

- Artículo 10, apartado 1.- Para evitar posibles discordancias con otras normas en vigor, tras decir que “El titular del órgano que tenga atribuidas las competencias en materia de inspección general de los servicios podrá recabar directamente del órgano correspondiente de la administración de la Generalitat y del sector público instrumental el asesoramiento jurídico e informes técnicos que consideren necesarios, así como los antecedentes y documentos precisos para el ejercicio de sus funciones” convendría añadir “..., de conformidad con la legislación de asistencia jurídica a la Generalitat y demás normativa aplicable”.

- Artículo 11, apartado 1.- Dice que “La conselleria competente en materia de inspección general de servicios, como responsable del sistema de alertas y de la inspección general de todas las actividades, centros y servicios, mantendrá las necesarias relaciones de coordinación y colaboración con el resto de departamentos competentes en materia control e inspección, tanto internos como externos” [sic].

Sobre ello hay que decir que, en la terminología jurídica, cuando se habla de *coordinación* se entiende que se trata de una relación de un órgano que *coordina* respecto a sus órganos dependientes que son *coordinados*, mientras que *colaboración* indica una relación entre órganos o entes sin dependencia jerárquica entre ellos.

Por eso, se estima que sería más adecuado decir que “La conselleria competente en materia de inspección general de servicios, como responsable del sistema de alertas y de la inspección general de todas las actividades, centros y servicios, mantendrá las necesarias relaciones de colaboración con las demás conselleries con atribuciones en materia de control e inspección, y con las instituciones competentes sobre la materia”.

- Artículo 11, apartado 2.- En relación con los “Protocolos de colaboración” y otros “canales” de comunicación a que se alude, sería conveniente que quedase determinado quién los aprobará, y con qué rango normativo y grado de obligatoriedad.

- Artículo 12.- Se dedica a la regulación detallada de la “Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas prácticas”. Al respecto se estima que, para evitar la *congelación de rango*, sería preferible no incluir tal grado de detalle en la propia ley, sino fijar en ella únicamente los aspectos fundamentales y remitirse en lo demás al desarrollo reglamentario.

- Artículo 12, apartado 3 b).- Sin perjuicio de lo dicho en la observación anterior, sobre los *Planes individuales de Autoevaluación de Riesgos de Irregularidades* que “*deben aprobar*” aquellos “*órganos y entidades*” que determine la “Comisión interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas prácticas” debería concretarse, para cada órgano y para cada entidad, mediante qué instrumento se plasmará de modo concreto ese deber de aprobarlos y qué rango normativo tendrá ello.

- Artículos 13, 14, 15 y 16.- En todos estos artículos se prevé, en el curso de una actuación de investigación por parte de la IGS, la posibilidad de *inhibición* de dicho órgano en favor de otras instancias ajenas.

Al respecto, y teniendo en cuenta que las actuaciones de investigación pueden haberse originado por cualquiera de los cauces previstos en los arts. 30 y 32, debería mencionarse expresamente el régimen de protección para los *denunciantes* o *alertadores* en caso de que las actuaciones y documentos salgan de la órbita estricta de dicha IGS debido a esa *inhibición*.

- Artículo 14, apartado 1.- Dice que “*Cuando en las irregularidades advertidas se detecte la existencia de indicios de fraude o corrupción, se dará traslado del asunto, a través del Consell, a La Agencia de Prevención y Lucha Contra el Fraude de la Comunitat Valenciana poniendo a su disposición toda la información obtenida durante el desarrollo de la actuación investigadora*”.

Se estima que el precepto debería completarse, diciendo “*Cuando en las irregularidades advertidas se detecte la existencia de indicios de fraude o corrupción, además de lo que se indica en el artículo 16 de esta misma Ley se dará traslado del asunto, a través del Consell, a la Agencia de Prevención y Lucha Contra el Fraude de la Comunitat Valenciana, poniendo a su disposición toda la información obtenida durante el desarrollo de la actuación investigadora*”.

- Artículo 15, apartado 3.- Por las mismas razones explicadas respecto a otros artículos en este mismo informe, para evitar que la redacción pudiese quedar desfasada en caso de cambios o derogaciones que en el futuro pudiesen producirse en las leyes citadas de modo particular, donde dice "... *las peticiones de informes, memorias o dictámenes previstos en la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas*", se estima que sería preferible decir de manera más genérica "... *las peticiones de informes, memorias o dictámenes previstos en la Ley de la Generalitat de la Sindicatura de Cuentas*".

- Artículo 15, apartado 3, al final.- La expresión "*actuaciones no cerradas*" es un concepto jurídico indeterminado, siendo conveniente para preservar la seguridad jurídica incluir una definición clara de a qué se está haciendo referencia.

- Artículos 17 a 20.- Teniendo en cuenta la materia y los aspectos que son objeto de regulación en estos artículos del proyecto se considera que sería conveniente incluir, a modo de recordatorio para quienes se habrán de encargar de su aplicación, una mención expresa relativa a que en todo ello se asegurará el respeto a la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal.

- Artículo 18, apartado 4.- Dice que "*La conselleria responsable del sistema de alertas podrá proponer cambios en los sistemas de información, -bases de datos y aplicaciones-, con el fin de poder incorporar nuevos datos que se consideren de utilidad para la detección de irregularidades*". Debería evitarse colocar incisos entre guiones, pues ello dificulta la comprensión de la regulación que se pretende llevar a cabo.

- Artículo 19, apartado 1.- Prevé que "*El sistema podrá obtener información de las bases de datos de otros organismos y entidades, respecto a la actividad mercantil y financiera de contratistas, proveedores de servicios y beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas, de la forma que reglamentariamente se establezca*".

Teniendo en cuenta que se incluye la obtención de información de *entidades* ajenas a la Generalitat, a las que pueden no ser aplicables las disposiciones reglamentarias de ésta, sería más adecuado decir que "*El sistema podrá obtener información de las bases de*

datos de otros organismos y entidades, respecto a la actividad mercantil y financiera de contratistas, proveedores de servicios y beneficiarios de subvenciones y ayudas públicas, de la forma que se establezca reglamentariamente o mediante convenios".

- Artículo 22.- Tendría que determinarse quién aprobará el *Mapa de Evaluación de Riesgos* al que aquí se alude, y mediante qué instrumento formal.

- Artículo 28, apartado 2. Reiterando de nuevo lo ya dicho en apartados precedentes como observaciones de técnica jurídica, también aquí donde dice "... y su sector público instrumental, en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones", se estima que sería más adecuado decir, simplemente "... y su sector público instrumental, entendido el mismo en los términos definidos en la legislación de la Generalitat reguladora del mismo".

- Artículo 29, apartado 3.- Debería concretarse un instrumento formal adecuado donde queden recogidas las *propuestas de mejora* del dictamen de la IGS para que, como se dice, puedan ser efectivamente *obligatorias* incluso para órganos con rango superior a la propia IGS.

- Artículo 30, apartado 4.- Se indica que "*Las personas que mantengan, o hayan mantenido, una relación jurídica con la administración de la Generalitat, como consecuencia de la cual hayan participado en aquellos procedimientos administrativos que sean objeto o estén íntimamente relacionados con la actuación investigadora que se desarrolle, tendrán la obligación de colaborar con la Inspección General de Servicios, ...*".

En aras a preservar la seguridad jurídica y a facilitar la comprensión de la norma, convendría que se especificase qué se entiende exactamente a estos efectos por "*relación jurídica*".

- Artículo 32, apartado 1.- Dice que "*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 de la Generalitat y de su sector público instrumental, se les garantizará la máxima confidencialidad por parte de la Inspección*

General de Servicios frente a las personas de los departamentos o entidades con la que se realice algún tipo de actuación en el curso de la investigación y, en su caso, se les dotará de un régimen especial de protección, que se establecerá reglamentariamente”.
[sic].

Además de que la redacción de este párrafo debería corregirse por ser gramaticalmente defectuosa, la referencia a la “buena fe” supone introducir un concepto jurídico indeterminado, que deja a la subjetividad de cada operador jurídico la determinación de cuál es el supuesto de hecho en cada caso; lo cual pone en peligro la seguridad jurídica. Para evitarlo, se debería tratar de especificar por quién y cómo se determinará que se da o no esa “buena fe”, siendo que de tal determinación dependerá que se garantice o no *la máxima confidencialidad* y que se aplique o no el *régimen especial de protección* al que se alude.

- Artículo 32, apartado 2.- Para mayor claridad y evitar dudas, donde dice “... *el personal empleado público que tenga la condición de alertador interno, por haber facilitado información relevante sobre posibles irregularidades o malas prácticas, gozará de una especial protección con el fin de impedir que se pudieran adoptar medidas de represalia ...*” convendría decir “... *el personal empleado público que tenga la condición de alertador interno, por haber facilitado información relevante sobre posibles irregularidades o malas prácticas, gozará de la referida protección prevista en la normativa de función pública con el fin de impedir que se pudieran adoptar medidas de represalia ...*”

- Artículo 32, apartado 3.- Nuevamente aquí, de la misma manera que se ha indicado anteriormente respecto a otras partes del borrador informado, en este caso donde dice “... *en los términos definidos en el artículo 2.3 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones*”, se estima que sería más adecuado decir, simplemente “... *en los términos definidos en la legislación de la Generalitat reguladora del sector público instrumental*”.

- Artículo 32, apartados 5, 6 y 7.- Todo lo que en él se menciona y que ya viene recogido en la legislación básica sobre procedimiento administrativo común para todas las Administraciones Públicas debería eliminarse de este precepto, haciendo en su caso una

remisión general a dicha legislación Ello con el fin de no alargar innecesariamente esta Ley pero, sobre todo, para no dar lugar a dudas sobre si la misma es completamente acorde con aquella o no, así como para evitar posibles discordancias futuras en caso de modificaciones en la ley básica estatal.

- Artículo 32, apartado 5.- Sin perjuicio de la observación anterior, en cualquier caso donde dice "... tal y como establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ...", sería preferible decir "... tal y como establece la legislación sobre procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas ...".

- Artículo 33, apartado 1.- Establece que "Una vez concluidas las actuaciones de investigación se emitirá un informe provisional de resultados por parte de la Inspección General de Servicios, que será trasladado al órgano directivo del que dependan los servicios o unidades afectados, con el fin de que puedan formularse alegaciones al contenido del mismo. A la vista de dichas alegaciones, se elaborará el informe definitivo. No obstante, en función de los antecedentes y de las características del asunto o de la actuación investigadora, se podrá emitir el informe de carácter definitivo omitiendo los trámites previstos anteriormente".

Se estima que debería mencionarse que se requerirá una adecuada justificación en aquellos casos en que el informe mencionado se emita con carácter definitivo "omitiendo los trámites previstos anteriormente". A esos efectos, el inciso correspondiente podría decir, por ejemplo: "No obstante, de modo justificado en función de los antecedentes y de las características del asunto o de la actuación investigadora, circunstancias que deberán quedar especificadas en el correspondiente expediente, se podrá emitir el informe de carácter definitivo omitiendo los trámites previstos anteriormente".

- Artículo 34, apartado 3.- Se indica que "En los casos que se estime oportuno, el personal inspector de servicios realizará un seguimiento ...".

También aquí se incluye un concepto jurídico indeterminado al decir "en los casos que se estime oportuno", pues con ello se deja completamente al aplicador de la norma la decisión de llevar a cabo o no ese "seguimiento"; con el consiguiente peligro para la

seguridad jurídica. Para evitarlo, se debería tratar de especificar cuáles serán los casos en que deberá realizarse dicho *seguimiento*.

- Artículo 41, apartado 2 c).- Según el art 29.3 d) de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (precepto que -según la Disposición Final Decimocuarta de esta misma Ley- es norma básica, aplicable por tanto a la Generalitat):

- Por un lado, la *reincidencia* es un *criterio de graduación de las sanciones*, no una *infracción* en sí misma.

- Por otro lado, en cuanto al aspecto temporal, existe tal *reincidencia* en caso de "*comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa*".

En consecuencia, en el texto remitido para informe deberán realizarse las rectificaciones correspondientes para adaptarse a ello y, en su caso, en cuanto a lo que deba entenderse por *reincidencia* lo adecuado es remitirse sin más a la legislación básica de régimen jurídico del sector público en materia sancionadora.

- Artículo 41, apartado 3 c).- Entre la enumeración de las conductas que constituyen infracciones graves se incluye "*El incumplimiento reiterado de las recomendaciones de los informes de los órganos de control de la Generalitat (Inspección General de Servicios, Intervención general, etc.) cuando se deriven perjuicios probados para la administración o para terceros*".

Nuevamente aparecen conceptos jurídicos indeterminados, de manera que para evitar la inseguridad jurídica que conllevan:

- Debería especificarse qué hay que entender por "*incumplimiento*" de recomendaciones y asimismo por "*reiterado*" (aunque pudiesemos interpretar que *reiteración* equivale a dos veces, para evitar dudas tendría que determinarse con claridad cuándo y dentro de qué espacio temporal se entenderá que existe tal *reiteración*).

- Por otro lado, en un texto con valor de norma jurídica siempre deben evitarse tanto los paréntesis, que inducen a confusión sobre si implican una enumeración cerrada o no, como la partícula "*etc.*", que deja abierta e indeterminada la enumeración previa que se hace, dificultando en ambos casos la interpretación de la norma.

- Artículo 41, apartado 3 d).- Aquí aparece como conducta calificada de infracción grave *“La falta de mantenimiento de la información del sistema o el mantenimiento erróneo cuando se aprecie intencionalidad de obstruir el normal funcionamiento del mismo”*.

También para evitar inseguridad jurídica, debería determinarse claramente cuándo se entenderá que se dan esos casos de *“falta de mantenimiento”* de la información y/o de mantenimiento *“erróneo”*.

- Artículo 41, apartado 3 e).- Se reiteran aquí las mismas observaciones que las hechas antes en relación con el Artículo 41, apartado 2 c).

- Artículo 41, apartado 4 d).- Se reiteran aquí observaciones idénticas a las ya dichas respecto al anterior Artículo 41, apartado 3 c).

- Artículo 42, apartados 2.1 c); 2.2 c); 3.1 c); 3.2 c); 3.3 c).- Refiriéndose a las dos sanciones mencionadas justo antes de cada uno de esos apartados, se hace referencia a la posibilidad de imponer *“las dos de forma conjunta”*. Al respecto, teniendo en cuenta que se prevé una especie de *dobles sanción*, se estima que debería indicarse en qué supuestos se podrá hacer tal imposición *conjunta de las dos*.

- Artículo 42, apartado 4.- Dice que *“Será nulo de pleno derecho cualquier acto o resolución adoptada sobre la base de conductas tipificadas como infracciones graves y muy graves”*.

Al respecto, señalar que debería tenerse en cuenta lo indicado en la *Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común*, sobre la *nulidad de pleno Derecho* (art. 47), sobre la *anulabilidad* (art 48), y sobre los *límites a la extensión de la nulidad y de la anulabilidad* (art 49); pues parece excesivo establecer que la previa existencia de cualquier infracción de las señaladas determine, sin más consideración, la nulidad de pleno Derecho. Se estima que convendría reconsiderar y reformular la redacción de este precepto del texto sometido a informe, para hacerlo más acorde con la citada normativa básica de los arts. 47, 48 y 49 de la *Ley 39/2015*; o, lo que sería preferible, simplemente hacer una remisión a dicha normativa básica.

- Artículo 42, apartado 5.- Para evitar dudas interpretativas y discordancias, en materia de graduación de las sanciones convendría que se hiciese una remisión a lo establecido en la legislación básica de régimen jurídico del sector público; sin perjuicio de poder incluir alguna indicación de mayor detalle.

- Disposición Adicional Primera.- Por las mismas razones ya apuntadas en relación con otros preceptos de este mismo borrador objeto de informe, donde dice que *“Las medidas que sean implementadas por parte de aquellos departamentos de la Generalitat que gestionen fondos europeos en aplicación de lo previsto en el artículo 125.4.c) del Reglamento (UE) Nº: 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, se regirán por sus disposiciones e instrucciones específicas, ...”*, parece que sería posible y preferible decir simplemente *“Las medidas que sean implementadas por parte de aquellos departamentos de la Generalitat que gestionen fondos europeos en aplicación de lo previsto en la correspondiente normativa de la Unión Europea se regirán por sus disposiciones e instrucciones específicas, ...”*.

- Disposición Adicional Cuarta.- Su contenido es el siguiente: *“Comunicación de ilícito penal. Cuando un órgano de los incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, en el ejercicio de sus funciones, ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la autoridad judicial hechos de los que resulten indicios racionales de la comisión de algún delito o falta lo comunicará a la Inspección General de Servicios, que dará traslado de dicha información a la Abogacía de la Generalitat y a la Intervención General de la Generalitat, cuando pueda afectar al ejercicio de sus respectivas competencias.”*

Sobre ello hay que hacer dos consideraciones. En primer lugar, carece de sentido la mención de que la Inspección General de Servicios necesariamente deberá dar traslado de la información referida a la Abogacía de la Generalitat y a la Intervención General, siendo que ni la Abogacía ni la Intervención tienen atribuciones referentes a persecución de delitos, ni a presentación de denuncias, ni ninguna otra función relacionada con lo que se indica. En segundo lugar, debe recordarse que el Código Penal, en su vigente redacción tras la reforma por Ley Orgánica 1/2015, ya no incluye una división entre delitos y faltas, sino que únicamente distingue entre delitos graves, delitos menos graves y delitos leves.

De acuerdo con todas esas consideraciones, se estima que sería más adecuado que se dijese simplemente: *“Comunicación de ilícito penal. Cuando un órgano de los incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley, en el ejercicio de sus funciones, ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la autoridad judicial hechos de los que resulten indicios racionales de la comisión de algún delito lo comunicará a la Inspección General de Servicios.”*

- “Disposiciones Transitorias”.- Debería indicarse “Disposición Transitoria Única”, dado que aparece una sola.

- Disposición Derogatoria Única.- A la vista de que está integrada por dos párrafos independientes, convendría separarlos en dos apartados y numerar cada uno de ellos como 1.- y 2.-

- Disposición Derogatoria Única, inciso final.- Donde dice *“... mantendrán su vigencia en todo aquello que no se opongan a lo previsto en esta ley”* [sic], para guardar la necesaria concordancia gramatical de número lo correcto sería decir *“...mantendrán su vigencia en todo aquello que no se oponga a lo previsto en esta ley”*.

- Disposición Final Segunda.- Establece que *“La presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. No obstante lo anterior, las obligaciones que se deriven de la puesta en funcionamiento del sistema lógico e informático para la prevención de irregularidades, previsto en el Capítulo primero del Título segundo, no resultarán de aplicación hasta la finalización del desarrollo y puesta en funcionamiento del sistema lógico e informático, que se efectuará mediante resolución de la persona titular de la conselleria responsable del sistema de alertas”*.

Para utilizar una terminología jurídicamente más adecuada y precisa, se estima que sería preferible decir que *“La presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana. No obstante lo anterior, las obligaciones derivadas de la puesta en funcionamiento del sistema lógico e informático para la prevención de irregularidades, establecidas en el Capítulo Primero del Título Segundo, no resultarán de aplicación hasta la finalización del desarrollo y puesta en funcionamiento del sistema lógico e informático, circunstancia que se entenderá*

producida cuando así lo determine la persona titular de la conselleria responsable del sistema de alertas mediante resolución publicada en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana".

Es cuanto se ha de informar.

Valencia, 13 de octubre de 2017

El Abogado de la Generalitat

