

INFORME DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RESPONSABILIDAD SOCIAL Y FOMENTO DEL AUTOGOBIERNO AL DICTAMEN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE LA GENERALITAT, POR LA QUE SE REGULA LA SINDICATURA DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA, EMITIDO CON EL NÚMERO 431/2018, EXPEDIENTE 335/2018, DE ACUERDO CON LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS POR LEY 10/1994, DE 19 DE DICIEMBRE.

De acuerdo con las competencias atribuidas al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJC-CV), por Ley 10/1994, de 19 de diciembre, el Pleno del Comité, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2018, emite por unanimidad el Dictamen al Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, por la que se regula la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana, el cual lleva el voto particular concurrente correspondiente.

Tras el estudio del contenido del mismo, desde la Dirección General de Responsabilidad Social y Fomento del Autogobierno, se emite el presente informe:

I.- OBSERVACIONES DE CARÁCTER GENERAL

- Primera.- Incidencia del anteproyecto de Ley de la Generalitat de la Infancia y la Adolescencia.

El Dictamen del CJC-CV, señala que el 13 de junio del corriente, dictaminó el anteproyecto de Ley de la Generalitat de la Infancia y Adolescencia, en la que se preveía en la disposición final octava, la modificación de la vigente Ley 11/1988, de 26 de diciembre del Síndic de Greuges. Es por ello que resultaría conveniente que se coordinara la tramitación de los dos anteproyectos de Ley y su aprobación en Les Corts.

A este respecto cabe indicar, que se ha llevado a cabo la coordinación apuntada, por lo que la disposición final octava del ahora proyecto de Ley de la Generalitat de la Infancia y Adolescencia, ya no regula la modificación de la vigente Ley 11/1988, de 26 de diciembre del Síndic de Greuges.

- Segunda.- Posibilidad de modificación de la Ley 11/1988, de 26 de diciembre.

El CJC-CV considera que el anteproyecto es una norma modificativa de la vigente Ley 11/1988, de 26 de diciembre y no una nueva ley.

En este punto no se atiende a la consideración contenida en el Dictamen del CJC-CV, dado que la futura ley va más allá de recoger modificaciones puntuales respecto de la vigente Ley 11/1988, de 26 de diciembre. Al entender que durante casi tres décadas, la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, permitió poner en funcionamiento la institución, pero que ahora es el momento adecuado para dar un nuevo impulso a la institución mediante una norma mucho más amplia, que trate de mejorar la sistemática de su predecesora y, a la vez, prevea aspectos que quizás en 1988 resultaban innecesarios y, sin embargo hoy en día devienen en imprescindibles si se quiere que el Síndic o Síndica de Greuges del siglo XXI, cuente con una herramienta jurídica a la altura de los retos que plantea su trabajo cotidiano.

- Tercera.- Denominación de la Institución.

Este es uno de los principales puntos del Dictamen del CJC-CV, cuya consideración da lugar al voto concurrente que disiente de las consideraciones efectuadas por el Pleno del CJC-CV, en relación con la denominación dada en el Anteproyecto a la institución "Sindicatura de Greuges".

La observación que efectúa la mayoría del Pleno del CJC-CV, **tiene carácter esencial**, al considerar que la ley que regula la institución no puede alterar la denominación estatutaria "Sindic de Greuges", dada su naturaleza unipersonal y, que el cambio de denominación requeriría la modificación del Estatut d'Autonomia. Tal observación la efectúa respecto del título de la Ley, trasladable a todo el texto del Anteproyecto, en el cual se denomina la institución como "Sindicatura de Greuges" y no por su término estatutario "Sindic de Greuges".

Por su parte, la Consellera Asunción Ventura Franch, formula voto particular concurrente al entender que la denominación de Síndic no obedece tanto al hecho de que sea un órgano unipersonal sino a la identificación del órgano utilizando el masculino como genérico, como ha sido y continua siendo bastante habitual en el lenguaje jurídico.

Tras el estudio de las observaciones apuntadas, este órgano sigue el criterio del voto particular concurrente que considera, que la regulación propuesta en la norma no plantea un problema de legalidad sino una cuestión de técnica legislativa y, evidentemente, la denominación de Sindicatura de Greuges responde a la implantación de un lenguaje no sexista en la norma, más acorde y respetuosa con las leyes, tanto estatales como autonómicas, que incluyen la obligatoriedad de la utilización de un lenguaje no sexista (Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Comunitat Valenciana; Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres; Ley 12/2017, de 2 de noviembre de la Generalitat, de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la igualdad de mujeres y hombres), y con las recomendaciones de carácter internacional (Resoluciones y decisiones de la UNESCO de 1987, 1989 y 1991; la CEDAW en la recomendación general núm. 25 y el Parlamento Europeo en su informe sobre lenguaje no sexista).

De este modo el cargo podrá ser ejercido por un hombre Síndico o una mujer Síndica, como regula el artículo 8 de la vigente Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios, modificada por la mencionada Ley 12/2017, de 2 de noviembre de la Generalitat, y en esta línea el texto proyectado continua perfeccionando, igual que lo hizo la mencionada modificación de 2017, la defectuosa técnica legislativa utilizada en el Estatut d'Autonomia, en cuanto al lenguaje, pero que en ningún caso modifica la composición, y por tanto, el carácter unipersonal de esta Institución. Además conviene señalar que la Ley 11/1988, en determinados preceptos cita a la Institución como "Sindicatura de Agravios" (art. 2.2) y "Sindicatura" (art. 27; 32.3; 35.2 y 36).

En definitiva, no estamos ante un problema de legalidad jurídica sino de una cuestión de técnica legislativa, que trata de mejorar y que no comporta la nulidad de un precepto como tiene declarado en reiteradas sentencias el Tribunal Constitucional (por todas 135/2005), distinguiendo claramente entre juicio de constitucionalidad o perfectibilidad. Criterio que se puede aplicar en este caso, así la utilización de Sindicatura de Greuges no se trataría por tanto de un caso de ilegalidad sino de perfectibilidad de acuerdo con parámetros lingüísticos no sexistas.

Por último, cabe afirmar que la regulación proyectada no va en contra de lo dispuesto en el Estatut d'Autonomía, como tampoco fue en contra del Estatut d'Autonomía la actuación del legislador al aprobar la mencionada Ley 11/1988, modificándola a través de la referida Ley 12/2017.

Por todo lo que ha quedado expuesto, se mantiene la denominación dada a la Institución de "Sindicatura de Greuges", tanto en el título como en el resto del texto del Anteproyecto.

- Cuarta.- Denominación del titular.

La observación de **carácter esencial** efectuada por la mayoría del Pleno del CJC-CV, referida a la denominación del titular de la Institución, trata de compatibilizar la denominación de la persona que desempeñe el puesto de Síndico o Síndica de Greuges, con la denominación que el Estatut d'Autonomia utiliza para la Institución "Síndic de Greuges".

En la observación anterior han quedado recogidos los aspectos por los que se mantiene en el Anteproyecto la denominación dada a la Institución "Sindicatura de Greuges", por lo que, en consecuencia, se mantiene asimismo el uso de la expresión utilizada en el texto referida al "titular de la Sindicatura de Greuges".

II.- OBSERVACIONES AL ARTICULADO

- Artículo 1.- Objeto de la Ley.

Se han sustituido los términos utilizados en el apartado 2, "preferente y prioritaria", por el termino propuesto en el dictamen del CJC-CV , "especial atención".

- Artículo 2.- Naturaleza jurídica de la Institución.

Se ha modificado la redacción del apartado 2 en el sentido apuntado por el dictamen del CJC-CV, que en este punto realiza una observación de carácter **esencial**.

- Artículo 4.- Designación y elección.

Se ha sustituido en el apartado 1 letra d) y en el apartado 2, "sesión extraordinaria" por "sesión específica", tal y como señala el dictamen del CJC-CV que este punto realiza una observación de carácter **esencial**.

- Artículo 8.- Cese.

Se ha sustituido en la redacción del apartado 1 letra f), el concepto jurídico indeterminado "negligencia notoria" por "El incumplimiento reiterado de sus funciones", señalada en el dictamen del CJC-CV, como causa de cese de la persona titular de la Sindicatura de Greuges.

- Artículo 9.- Suspensión de funciones.

Se ha modificado la redacción del artículo en el sentido apuntado por el dictamen del CJC-CV, que a su vez hace exentensiva a lo que dispone el artículo 15.4 de la norma en relación con los adjuntos y las adjuntas, por lo que, tras las modificaciones llevadas a cabo dichos artículos quedan redactados del siguiente modo:

"Artículo 9. Suspensión de funciones.

1. La persona que ocupe el cargo de Síndic o Síndica de Greuges será suspendida de forma obligatoria y de manera automática en el ejercicio del mismo cuando una resolución judicial le imponga privación provisional, libertad bajo fianza o procesamiento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro delito doloso.

2. La persona que ocupe el cargo de Síndic o Síndica de Greuges podrá ser suspendida en el ejercicio del mismo por una de las siguientes causas:

a) Una enfermedad grave que la incapacite temporalmente para el ejercicio de sus funciones.

b) La instrucción de un procedimiento judicial de incapacitación o inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos.

3. La suspensión de funciones por los motivos del apartado anterior, deberá ser acordada por mayoría absoluta de la Comisión de Les Corts encargada de las relaciones con la Sindicatura de Greuges. Ésta, antes de pronunciarse al respecto, dará, en todo caso, audiencia a la persona interesada.

En el supuesto mencionado en la letra a) del apartado anterior, la iniciativa del procedimiento podrá ser planteada por un grupo parlamentario ante la Mesa de Les Corts Valencianes, y en él se dará, en todo caso, audiencia a la persona interesada.

En caso de suspensión, asumirán interinamente las funciones de la persona titular de la Sindicatura de Greuges los Adjuntos y las Adjuntas, por su orden y conforme al procedimiento que se determine en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la institución."

"Artículo 15. Cese y suspensión de funciones

(...)

4. La persona que ocupe el cargo de Adjunto o Adjunta será suspendida de forma obligatoria y de manera automática en el ejercicio del mismo cuando una resolución judicial le imponga privación provisional, libertad bajo fianza o procesamiento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o por cualquier otro delito doloso.

5. Cuando en un Adjunto o en una Adjunta concorra alguna de las causas mencionadas en el artículo 9.2 de esta Ley, la persona titular de la Sindicatura de Greuges podrá suspenderlo o suspenderla en el ejercicio de sus funciones. Esta decisión la deberá comunicar asimismo a la Comisión de Les Corts encargada de las relaciones con la Sindicatura de Greuges."

- Artículo 10.- Garantías y prerrogativas.

Respecto del reconocimiento de la inmunidad del Síndic o Síndica de Greuges, contenida en el apartado 3 de este artículo, el Dictamen del CJC-CV observa que ha de entenderse en los términos del artículo 23.3 del Estatut d'Autonomia, según establece el artículo 1.1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre. Y, por tanto, que deberá hacerse expresa remisión al citado precepto del Estatut o bien determinar el ámbito de las prerrogativas parlamentarias que en tal precepto se establecen.

A este respecto cabe señalar que el apartado 4 de este artículo 10, hace una remisión expresa a la aplicación del contenido del artículo 1.1 de la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, al establecer que *"Todo lo señalado en este artículo se aplicará de conformidad con la legislación estatal y básica en la materia"*. Es por ello que se mantiene la redacción proyectada.

- Artículo 13. Designación y elección.

Se ha eliminado del apartado 1 la referencia a los principios de mérito y capacidad, tal y como se sugiere en el dictamen del CJC-CV.

- Artículo 19.- Situaciones de riesgo de exclusión o especial vulnerabilidad.

La mayoría del Pleno del CJC-CV, recomienda la supresión de la relación de los supuestos contemplados en este artículo, proponiendo una redacción alternativa.

Por su parte, la Consellera Asunción Ventura Franch, formula voto particular concurrente al considerar que cabría intentar buscar una redacción, sin tanto detalle, pero que incluyera todas las circunstancias que sitúen o puedan situar a las personas en condiciones de discriminación o riesgo de especial vulnerabilidad. Pero, por descontado, discrepa del hecho de que la fórmula sea reconducir las circunstancias señaladas en el artículo 19 a las contempladas en el artículo 14 de la Constitución de 1978, atendiendo a que los análisis de la doctrina académica y constitucional han demostrado que este artículo no ha resultado del todo eficaz para garantizar el derecho a la igualdad. No obstante, si no se encuentra una redacción adecuada, aboga por mantener la actual que es mucho más garantista que la que se propone en el dictamen.

En relación con las observaciones efectuadas por el CJC-CV, se ha de señalar que ante los altos índices de desigualdad social de los últimos años, con la situación de vulnerabilidad en la que vive una parte importante de la sociedad, resulta necesario y prioritario implementar políticas que garanticen a toda la población unas condiciones de vida que permitan erradicar -o cuanto menos mitigar o paliar en todo lo posible- la exclusión y la pobreza.

En este ámbito, instituciones como la Sindicatura de Greuges, que tradicionalmente ya se habían ocupado con profusión de velar por los derechos de la infancia y la adolescencia, así como por los de las personas mayores, por los de las personas con diversidad funcional o en situación de dependencia y por la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, se han visto en la obligación ineludible de expandir su ámbito de investigación, de preocuparse por la situación de un mayor número de personas y colectivos, y de reflejar en sus informes una realidad a la que ni esas mismas instituciones ni la sociedad en su conjunto pueden permanecer ajenas.

Dado que la Institución debe prestar una atención preferente y prioritaria a los casos en que está en juego la cohesión social, la verdadera integración de quienes, por unas circunstancias u otras, pueden ver afectada su dignidad personal, es por lo que se mantiene la redacción proyectada por resultar más garantista que la propuesta por el Pleno del CJC-CV, tal y como señala el referido voto particular.

- Artículo 24.- Investigación a instancia de parte.

Se ha eliminado del apartado 2, por innecesaria, la previsión efectuada sobre la inexistencia de limitaciones para instar una investigación por "circunstancias de la personalidad que puedan resultar discriminatorias", tal y como se observa en el dictamen del CJC-CV.

- Artículo 30.- Admisión a trámite.

Se ha añadido en el apartado 2 letra i) el plazo de un año, tal y como se sugiere en el Dictamen del CJC-CV.

Y, en el apartado 3, se ha sustituido el término "podrá" por "deberá", tal y como señala el dictamen del CJC-CV que en este punto realiza una observación de carácter **esencial**.

- Artículo 32.- Suspensión y continuidad de actuaciones.

Se han llevado a cabo las modificaciones apuntadas por el dictamen del CJC-CV, quedando redactado el artículo en los siguientes términos:

"Artículo 32. Suspensión y continuidad de actuaciones.

1. El Síndic o la Síndica de Greuges deberá acordar la suspensión de un procedimiento de queja si llegara a su conocimiento la admisión a trámite de una demanda o de un recurso judicial, o el ejercicio de cualquier otra acción ante instancias jurisdiccionales en relación con los hechos sobre los que se esté indagando. Para ello, las personas que insten el inicio de un procedimiento de queja ante el Síndic o Síndica de Greuges deberán comunicarle la existencia de acciones judiciales iniciadas y que se encuentren pendientes de su resolución en relación con los hechos objeto de investigación de la queja formulada.

2. Cualquier decisión que se adopte sobre la suspensión de un procedimiento de queja en curso deberá ser notificada a las partes que originaron las actuaciones.

3. Las actuaciones llevadas a cabo por la Sindicatura de Greuges no interrumpen los plazos fijados por la normativa vigente para el ejercicio de acciones en vía administrativa o jurisdiccional.

4. Los periodos de tiempo durante los cuales Les Corts estén disueltas y las declaraciones de los estados de excepción y de sitio no limitarán ni impedirán, sin perjuicio de lo previsto por el artículo 55 de la Constitución, que la Sindicatura de Greuges pueda hacer uso de sus facultades de investigación o que los valencianos y las valencianas puedan ejercer su derecho a instar el inicio de nuevos procedimientos indagatorios."

- Artículo 33.- Resolución.

Se ha añadido en el apartado 1, la recomendación contenida en el Dictamen del CJC-CV, referida al plazo para resolver el procedimiento de queja iniciado a instancia de parte interesada, quedando redactado dicho apartado como sigue:

"1. Los procedimientos de queja iniciados a instancia de persona interesada concluirán en el plazo de tres meses con una resolución motivada del Síndic o de la Síndica de Greuges, en la que se hará constar si se ha apreciado la existencia de una vulneración de los derechos y libertades de los valencianos y las valencianas."

- Artículos: 48. Impulso para la interposición de recursos de amparo; 49. Impulso para la interposición de recursos de inconstitucionalidad y 50. Impulso para la interposición de conflictos de competencias.

Se ha incluido en los tres preceptos la referencia expresa a "la interposición del recurso de amparo" (art. 48); "la interposición del recurso de inconstitucionalidad" (art. 49) y "la interposición de conflictos de competencias" (art. 50), tal y como se indica en el Dictamen del CJC-CV.

- Artículo 95.- Personal eventual

Se ha añadido en el apartado 1, párrafo primero, el título universitario de diplomatura, entre los títulos exigibles para el ejercicio de las funciones de asesoramiento que lleva a cabo el personal eventual, tal y como se indica en el Dictamen del CJC-CV.

Es todo cuanto procede informar por esta Dirección General.

**El Director General de Responsabilidad Social
y Fomento del Autogobierno**