



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 431/2018
Expedient 335/2018

Presidenta
Hble. Sra.
Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers
Il·lmes. Sres. i Il·lms. Srs.
Enrique Fliquete Lliso
Faustino de Urquía Gómez
Asunción Ventura Franch
M.^a del Carmen Pérez Cascales
Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nat
Molt Hble. Sr.
Francisco Camps Ortíz

Secretari General
Il·lm. Sr.
Joan Tamarit i Palacios

Hble. Senyor:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 27 de juny del 2018, sota la Presidència de la Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent el qual duu el vot particular concurrent corresponent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 28 de maig de 2018 (Registre d'entrada del dia 29 de maig de 2018), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació relatiu a l'avantprojecte de Llei de la Generalitat, per la qual es regula la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana.

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu es desprén que:

Primer.- Sol·licitud de dictamen.

Amb data 28 de maig de 2018, va tindre entrada en aquest Consell Jurídic Consultiu una sol·licitud de dictamen, remesa pel conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, relatiu a l'avantprojecte de Llei de la Generalitat, reguladora de la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana d'acord amb el que estableix l'article 10.2 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segon.- Documentació remesa.

En l'expedient tramitat consta un índex amb els documents, informes i tràmits següents:

- 1 Resolució d'inici de l'expedient. 26 de juny de 2017
- 2 Valoració consulta pública prèvia. 29 de desembre de 2017
- 3 Text inicial de l'avantprojecte. 16 de gener de 2018
- 4 Informe d'impacte de gènere. 16 de gener de 2018
- 5 Informe de coordinació informàtica. 16 de gener de 2018
- 6 Informe d'impacte en la família, la infància i l'adolescència. 16 de gener de 2018
- 7 Informe de necessitat i oportunitat. 16 de gener de 2018
- 8 Memòria econòmica. 16 de gener de 2018
- 9 Al·legacions de Presidència i de les conselleries. Gener 2018
- 10 Valoració de les al·legacions de la Presidència i conselleries. 1 de febrer de 2018
- 11 Anunci d'informació pública al *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*. 8 de febrer de 2018
- 12 Al·legacions Informació Pública. Febrer 2018
- 13 Informe de la Direcció General de Pressupostos. 18 de febrer de 2018
- 14 Valoració de la fase d'informació pública. 13 de març de 2018
- 15 Informe complementari sobre les al·legacions de conselleries. 14 de

- març de 2018.
- 16 Informe de l'Advocacia de la Generalitat. 13 d'abril de 2018
 - 17 Valoració de l'informe de l'Advocacia. 11 de maig de 2018
 - 18 Informe de la Sotssecretària previ al Ple del Consell. 15 de maig de 2018
 - 19 Certificat Ple del Consell. 28 de maig de 2018
 - 20 Informe de la Sotssecretària previ al Consell Jurídic Consultiu. 28 de maig de 2018
 - 21 Text definitiu de l'avantprojecte de llei

I trobant-se el procediment en l'estat descrit, l'Hble. Sr. Conseller de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació, per ofici de 28 de maig de 2018, que es va registrar d'entrada en aquest Òrgan consultiu el dia 29 de maig de 2018, va remetre l'expedient per a Dictamen per aquest Consell Jurídic, de conformitat amb el que disposa l'article 10.2, de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

II CONSIDERACIONS

Primera.- Naturalesa del dictamen.

L'article 10.2 de la Llei de la Generalitat Valenciana 10/1994, de 19 de desembre, preveu que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana serà preceptivament consultat quan es tracte d'avantprojectes de lleis elaborats per l'Administració Autònoma.

Tractant-se, en el present cas, de l'avantprojecte de Llei de la Generalitat reguladora de la Sindicatura de Greuges, la consulta resulta preceptiva.

Segona.- Procediment d'elaboració de l'Avantprojecte.

En la tramitació del procediment s'han complert els tràmits essencials exigits per l'article 42 de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, per a l'elaboració dels avantprojectes de lleis.

Consta Resolució d'inici del procediment d'elaboració de l'avantprojecte de Llei de 26 de juny de 2017.

S'ha donat audiència a les conselleries i s'ha emés un informe per la Direcció General de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern, relatiu a les al·legacions efectuades d'1 de febrer de 2018.

Consta en l'expedient un informe de 16 de gener de 2018, justificatiu de la necessitat i oportunitat de la norma, així com la Memòria econòmica de la mateixa data realitzada pel director general de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern, que expressa que l'aprovació de la norma no implicarà increment pressupostari.

Així mateix consten informes d'impacte normatiu en la família, infància i adolescència, d'impacte de gènere, i de coordinació informàtica, tots ells de 16 de gener de 2018 i signats pel director general de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern.

La Direcció General de Pressupostos va emetre un informe favorable el 18 de febrer de 2018.

L'Advocacia de la Generalitat va emetre un informe el 13 d'abril de 2018.

Després del referit informe el director general de Responsabilitat Social i Foment de l'Autogovern va emetre un informe sobre les al·legacions realitzades per l'Advocacia de la Generalitat, de data 11 de maig de 2018.

Consta el tràmit d'informació pública i la seua valoració.

La sotssecretària va emetre informes favorables el 15 de maig de 2018 i el 28 de maig de 2018.

Tot l'anterior permet concloure que el procediment d'elaboració de l'avantprojecte de Llei s'ha ajustat, en general, a l'ordenament jurídic.

Tercera.- El marc normatiu.

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atribueix a la Generalitat competència exclusiva per a l'organització de les seues institucions d'autogovern en l'article 49.1.1a.

En exercici de la referida competència es va dictar la Llei 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, que la norma estudiada deroga de forma expressa, i la Resolució número 126-III/1993, de 21 de setembre, per la qual s'aprova el Reglament

d'organització i funcionament de la institució, que d'acord amb el projecte de Llei objecte d'estudi continuarà vigent fins que s'aprove el nou Reglament d'Organització i Funcionament de la institució.

A més ha de tindre's en compte la Llei 12/2017, de 2 de novembre, de modificació de les lleis reguladores de les institucions de la Generalitat per a garantir la igualtat entre dones i homes en els seus òrgans.

Després de la reforma de l'Estatut d'Autonomia efectuada per la Llei orgànica 1/2006, de 10 d'abril, l'article 20 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atribueix de forma expressa al Síndic de Greuges la condició d'Institució de la Generalitat.

I l'article 38 de l'Estatut d'Autonomia que regula el Síndic de Greuges estableix el següent:

«El Síndic de Greuges és l'Alt Comissionat de les Corts, designat per aquestes, que vetlarà per la defensa dels drets i llibertats reconeguts en els títols I de la Constitució Espanyola i II del present Estatut, en l'àmbit competencial i territorial de la Comunitat Valenciana. Anualment informarà a les Corts del resultat de l'exercici de les seues funcions.

Quant al procediment del nomenament, funcions, facultats, estatut i durada del mandat, caldrà ajustar-se al que dispose la Llei de les Corts que ho regule».

Finalment cal fer referència a la normativa estatal constituïda per la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, reguladora del Defensor del Poble i per la Llei 36/1985, de 6 de novembre, per la qual es regulen les relacions entre la institució del Defensor del Poble i les figures anàlogues de les diferents comunitats autònomes.

Quarta. - Estructura i contingut del projecte.

El text del Projecte consta d'una part expositiva i una part dispositiva, integrada per noranta-sis articles, dues disposicions transitòries, una disposició derogatòria única i tres disposicions finals.

EXPOSICIÓ DE MOTIUS

TÍTOL PRELIMINAR. DISPOSICIONS GENERALS

Article 1. Objecte de la llei.

Article 2. Naturalesa jurídica de la institució.

Article 3. Seu.

TÍTOL I. DE L'ESTATUT JURÍDIC DE LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DE GREUGES I ELS SEUS ADJUNTS I ADJUNTES.

Capítol I. De l'estatut jurídic de la persona titular de la Sindicatura de Greuges.

Article 4. Designació i elecció.

Article 5. Nomenament i presa de possessió.

Article 6. Mandat.

Article 7. Declaracions d'interessos i de béns i adhesió al Codi de Bon Govern de la Generalitat.

Article 8. Cessament.

Article 9: Suspensió de funcions.

Article 10. Garanties i prerrogatives.

Article 11. Incompatibilitats.

Capítol II. De l'estatut jurídic dels adjunts i les adjuntes.

Article 12. Nombre i atribucions.

Article 13. Designació i elecció.

Article 14. Nomenament i presa de possessió.

Article 15. Cessament i suspensió de funcions.

Article 16. Prerrogatives i incompatibilitats.

TÍTOL II. DE LES FUNCIONS D'INVESTIGACIÓ

Capítol I. Àmbit d'investigació.

Article 17. Actuacions i inactivitats subjectes a investigació.

Article 18. Supòsits d'exclusió.

Capítol II. De les situacions de risc d'exclusió o especial vulnerabilitat.

Article 19. Situacions de risc d'exclusió o especial vulnerabilitat.

Article 20. Interlocució amb organitzacions i entitats.

Article 21. Diagnòstic i adopció d'iniciatives.

Capítol III. Inici d'investigacions.

Article 22. Formes d'inici.

Article 23. Investigació d'ofici.

Article 24. Investigació a instància de part.

Article 25. Altres legitimacions per a instar l'inici del procediment.

Capítol IV. Presentació i admissió de queixes.

Article 26. Presentació i registre intern.

Article 27. Gratuïtat

Article 28. Contingut.
Article 29. Termini.
Article 30. Admissió a tràmit.

Capítol V. Procediment de queixa.
Article 31. Impuls i tramitació.
Article 32. Suspensió i continuïtat d'actuacions.
Article 33. Resolució.
Article 34. Comunicació.
Article 35. Obligació de respondre.
Article 36. Compensació a particulars.

Capítol VI. Obligació de col·laborar.
Article 37. Subministrament d'informació i documentació.
Article 38. Accés a dependències, arxius i registres.
Article 39. Negativa a col·laborar.
Article 40. Investigació de conductes individuals.
Article 41. Incompliment de resolucions.
Article 42. Exigència i determinació de responsabilitats.

Capítol VII. Informació i documents reservats.
Article 43. Sol·licitud.
Article 44. Deure de reserva.
Article 45. Denegació motivada.

Capítol VIII. Fórmules de concertació.
Article 46. Conciliació, mediació i composició de controvèrsies.
Capítol IX. Consultes i sol·licituds.
Article 47. Objecte i contestació de consultes i sol·licituds.

TÍTOL III. DE LA FACULTAT D'INSTAR LA INTERPOSICIÓ DE RECURSOS I CONFLICTES DE COMPETÈNCIES DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Article 48. Impuls per a la interposició de recursos d'empara.
Article 49. Impuls per a la interposició de recursos d'inconstitucionalitat.
Article 50. Impuls per a la interposició de conflictes de competències.

TÍTOL IV. DELS INFORMES

Capítol I. Informe anual.
Article 51. Presentació.
Article 52. Contingut.

Article 53. Exposició.
Article 54. Publicació.

Capítol II. Informes especials.

Article 55. Presentació.
Article 56. Contingut.
Article 57. Exposició.
Article 58. Publicació.

Capítol III. Informes extraordinaris.

Article 59. Presentació.
Article 60. Contingut.
Article 61. Exposició.
Article 62. Publicació.

TÍTOL V. DE LES RELACIONS INSTITUCIONALS I DE COL·LABORACIÓ

Capítol I. Relacions amb les Corts Valencianes.

Article 63. Compareixences a instància de la persona titular de la Sindicatura de Greuges.
Article 64. Compareixences a instància de les Corts.

Capítol II. Relacions amb altres institucions i organismes de la Generalitat.

Article 65. Col·laboració amb les institucions estatutàries.
Article 66. Col·laboració de l'Administració de la Generalitat.
Article 67. Col·laboració del sector públic instrumental de la Generalitat.
Article 68. Col·laboracions específiques en matèria de transparència i bon govern.

Capítol III. Relacions amb la institució del Defensor del Poble.

Article 69. Marc normatiu.
Article 70. Col·laboració.
Article 71. Convenis

Capítol IV. Relacions amb altres institucions homòlogues.

Article 72. Cooperació amb la institució del Defensor del Poble Europeu.
Article 73. Cooperació amb institucions homòlogues d'altres Comunitats autònomes.
Article 74. Cooperació amb òrgans vinculats a l'Administració Local.
Article 75. Cooperació amb òrgans vinculats a les universitats

valencianes.

Article 76. Cooperació amb altres organismes i entitats nacionals i internacionals.

TÍTOL VI. DE LA PROMOCIÓ, DIFUSIÓ I DIVULGACIÓ DE LES ACTIVITATS DE LA INSTITUCIÓ

Article 77. Projectió exterior.

Article 78. Actuacions de promoció.

Article 79. Labors de difusió.

Article 80. Vies i instruments per a la divulgació.

Article 81. Mitjans públics de comunicació.

TÍTOL VII DE L'ORGANITZACIÓ I EL RÈGIM INTERN

Capítol I. Reglament d'Organització i Funcionament.

Article 82. Elaboració i aprovació.

Article 83. Publicació.

Article 84. Resolucions i instruccions de desenvolupament.

Capítol II. La Secretaria General.

Article 85. La Secretaria General.

Capítol III. La Junta de Coordinació i Règim Interior.

Article 85. Composició.

Article 87. Funcions.

Capítol IV. Règim econòmic i pressupostari.

Article 88. Règim econòmic.

Article 89. Elaboració del pressupost.

Article 90. Integració en el pressupost de les Corts.

Article 91. Execució i liquidació del pressupost.

Capítol V. Mitjans personals.

Article 92. Règim jurídic.

Article 93. Personal funcionari.

Article 94. Personal laboral.

Article 95. Personal eventual.

Capítol VI. Mitjans materials.

Article 96. Règim jurídic aplicable.

DISPOSICIONS TRANSITÒRIES

Primera. Elecció inicial de la persona titular de la Sindicatura de

Greuges i dels seus adjunts i adjuntes d'acord amb aquesta llei.
Segona. Procediments inicials amb anterioritat a l'entrada en vigor d'aquesta llei.
Tercera. Aplicació del Reglament d'Organització i Funcionament vigent.

DISPOSICIÓ DEROGATÒRIA

Única. Derogació normativa.

DISPOSICIONS FINALS

Primera. Títol competencial.

Segona. Aprovació del nou Reglament d'Organització i Funcionament i de la Relació de Llocs de Treball.

Tercera. Entrada en vigor.

Cinquena.- Observacions al Text del projecte.

I. Observacions de caràcter general.

Primera.- Incidència de l'avantprojecte de Llei de la Generalitat de la Infància i l'Adolescència.

L'avantprojecte sotmés a dictamen suposa una nova regulació del Síndic de greuges. Ha d'assenyalar-se que aquest Consell, en la seua sessió de 13 de juny del corrent, va dictaminar l'avantprojecte de Llei de la Generalitat de la Infància i l'Adolescència, en el qual es preveu, en la disposició final huitena, la modificació de la vigent Llei 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges. És per això que resultaria convenient que es coordinara la tramitació de tots dos avantprojectes de Llei i la seua aprovació en les Corts, perquè les previsions de la Llei de la Infància i Adolescència relatives al Síndic de Greuges s'incorporaren a la Llei objecte del present Dictamen, per a evitar successives modificacions d'aquesta i per a també solucionar els problemes de congelació de rang que suposaria respecte a la Llei de la Infància i l'Adolescència en els extrems que afecten la Llei de la Sindicatura de Greuges.

Segona.- Possibilitat de modificació de la Llei 11/1988, de 26 de desembre.

Caldria considerar que l'Avantprojecte és una norma modificativa de la vigent Llei 11/1988, de 26 de desembre i no una nova llei. La regulació del Síndic data de 1988 i és una de les normes més antigues entre aquelles que regulen les institucions estatutàries. Tal antiguitat podria mantindre's com a reflex de l'estabilitat institucional del Síndic i de la consolidació de

l'autogovern valencià.

Tercera.- Denominació de la Institució.

La institució es denomina en l'Estatut d'Autonomia «Síndic de Greuges» i no «Sindicatura de Greuges», i ressalta el seu caràcter unipersonal, enfront de les altres institucions estatutàries, de caràcter col·legiat. Per això, la llei que la regula no pot alterar la denominació estatutària, que té la seua justificació en la seua naturalesa unipersonal, sense perjudici que, en el cos de la norma, es realitzen les precisions necessàries perquè es garantisca la igualtat entre homes i dones en el nomenament, funcions, facultats, estatut i durada del mandat i la utilització d'un llenguatge no sexista. El canvi de denominació requeriria la modificació de l'Estatut d'Autonomia, per la qual cosa una llei no pot alterar la mateixa. Tal observació, que s'efectua respecte al títol de la Llei, és traslladable a tot el text de l'Avantprojecte, en el qual es denomina la institució com a «Sindicatura de Greuges» i no pel seu terme estatutari «Síndic de Greuges».

Aquesta observació té caràcter **essencial** als efectes que preveu l'article 73 del Reglament d'aquest Consell Jurídic.

Quarta.- Denominació del titular.

Al llarg del text de l'Avantprojecte, s'utilitzen per a identificar la persona titular de la institució, indistintament, els termes síndic o síndica de Greuges i «persona titular de la Sindicatura». Atés que la denominació estatutària de la institució és Síndic de Greuges hauria d'uniformitzar-se la denominació del titular del càrrec utilitzant els termes «síndic o síndica de Greuges» i suprimir l'ús de l'expressió «titular de la sindicatura».

Es recomana que la denominació del titular de la Institució siga la de síndic o síndica de greuges, segons siga home o dona, i compatibilitzar així la denominació amb la que utilitza l'Estatut per a la Institució.

Aquesta observació té caràcter essencial als efectes previstos en l'article 73 del Reglament d'aquest Consell Jurídic.

II. Observacions a l'articulat.

A l'article 1. Objecte de la llei.

L'apartat 2 estableix que les actuacions del síndic tindran com a finalitat preferent i prioritària la protecció de la infància i de l'adolescència,

i se l'erigeix com a defensor dels seus drets. Establir tal preferència i prioritat, no obstant això, implica desplaçar altres finalitats a la condició de no preferents o no prioritàries, sense que en la configuració estatutària de la institució s'advertisca aquesta graduació. És per això que hauria de considerar-se la utilització d'un terme com ara «finalitat específica» o «amb especial atenció a», o similar, enfront de «preferent i prioritària», o bé indicar que tal preferència ho és «sense perjudici de les altres funcions encomanades» perquè no es desvirtue l'amplitud de la seua funció de protecció i defensa dels drets i llibertats que s'estableixen en l'article 38 de l'Estatut.

A l'article 2. Naturalesa jurídica de la institució.

En l'apartat 2 del precepte, s'estableix la dependència del síndic respecte de les Corts, per a, tot seguit, proclamar-ne l'autonomia i independència. Es produeix així una antinòmia que ha de resoldre's en els termes de l'article 38 de l'Estatut, el qual estableix com és la vinculació entre el síndic i les Corts: «Alt Comissionat de les Corts, designat per aquestes», i l'obligació d'informar les Corts anualment del resultat de l'exercici de les seues funcions. És per això que haurà de suprimir-se aquesta referència a la dependència, i substituir-la per la que determina l'Estatut d'«Alt Comissionat de les Corts».

Aquesta observació té caràcter **essencial** als efectes que preveu l'article 73 del Reglament d'aquest Consell Jurídic.

A l'article 4. Designació i elecció.

Aquest precepte regula la designació i elecció del síndic o síndica de Greuges i en el número 2 estableix que l'elecció es realitzarà en «sessió extraordinària». No obstant això, l'article 60 del Reglament de les Corts determina que les sessions extraordinàries són aquelles que se celebren fora del període ordinari, per la qual cosa la qualificació com a extraordinària no atén la finalitat de la sessió, sinó al moment en el qual es puga celebrar. Conforme resulta d'aquest Reglament hauria d'expressar-se que l'elecció es realitzarà en una «sessió específica» de les Corts convocada amb aquesta finalitat.

Aquesta observació té caràcter essencial als efectes previstos en l'article 73 del Reglament d'aquest Consell Jurídic.

A l'article 8. Cessament.

La previsió de l'apartat f), com a causa de cessament del síndic per negligència notòria en l'exercici dels deures inherents al càrrec, determina la possibilitat que les Corts puguin destituir el síndic per motius fundats en un concepte jurídic indeterminat (negligència notòria). A pesar de reconèixer-se tal causa en la legislació estatal i en altres legislacions autonòmiques, aquesta podria entrar en contradicció amb l'autonomia orgànica i independència que es proclama en l'article 2 de l'Avantprojecte, i amb la inamovibilitat que es predica en l'article 10. Per això, hauria de considerar-se establir els supòsits en els quals pot entendre's que concorre aquesta negligència notòria (per exemple, l'incompliment reiterat de les seues funcions, l'exercici de funcions incompatibles amb el càrrec, etc.).

A l'article 9. Suspensió de funcions

Aquest article regula la suspensió de funcions assenyalant que *«La persona que ocupe el càrrec de síndic o síndica de Greuges podrà ser suspesa en el seu exercici per una de les següents causes:*

(...)

b) Una resolució judicial que li impose presó provisional, llibertat sota fiança o processament per delictes comesos en l'exercici de les seues funcions o per qualsevol altre delicte dolós.

(...)».

El precepte contempla la suspensió de funcions com una possibilitat en utilitzar el verb «podrà», si bé, atés el caràcter de la causa prevista en la lletra b) del precepte estudiat, seria recomanable que, donada la finalitat, objectiu i funcions de la institució del síndic o síndica de Greuges, en cas que se li impose per resolució judicial la presó provisional, llibertat sota fiança o siga processat per delictes en l'exercici de les seues funcions o per qualsevol delicte dolós, es produísca la suspensió de les seues funcions de forma obligatòria.

En el cas que una resolució li impose presó provisional ha de tindre's en compte que això podria raonablement impedir-li el correcte exercici de les seues funcions, per la qual cosa si s'atén això, a més de la coherència al·legada en l'argumentació anterior, en aquest cas la suspensió hauria de ser automàtica.

Aquesta observació es fa extensiva al que disposa l'article 15.4 de la norma en relació amb els adjunts i adjuntes.

A l'article 10. Garanties i prerrogatives.

L'apartat 3 d'aquest article reconeix la immunitat del síndic o síndica, la qual cosa ha d'entendre's en els termes de l'article 23.3r de l'Estatut d'Autonomia, segons estableix l'article 1.1 de la Llei 36/1985, de 6 de novembre. I, per tant, haurà de fer-se expressa remissió al meritat precepte de l'Estatut o bé determinar-ne l'àmbit en les prerrogatives parlamentàries que en tal precepte s'estableixen.

A l'article 13. Designació i elecció.

L'apartat 1 fa referència als principis de mèrit i capacitat, i respecte a la igualtat només queda referit a la dimensió d'aquesta entre homes i dones, i deixa extramurs de tal igualtat allò exigible també entre persones del mateix sexe. En la mesura que els adjunts al síndic seran designats conforme al criteri d'adequació al càrrec i serà valorada la seua idoneïtat per la seua trajectòria professional, entre altres criteris -encara que no s'estableixen més criteris-, no sembla que siga procedent restringir la dimensió constitucional de la igualtat només a allò exigible entre homes i dones. I això perquè en el paràgraf següent ja s'estableix la previsió de presència mínima del 50% de dones entre el síndic i els seus adjunts.

Així mateix, la referència als principis de mèrit i capacitat no va acompanyada d'elements objectius que permeten ponderar els mèrits que puga ostentar cada candidat, per a poder designar els adjunts i el síndic en virtut dels citats principis. Si així fóra, el candidat amb més mèrits hauria de ser el designat per al càrrec d'adjunt. No obstant això, de la dicció de l'article 13 s'adverteix que l'«adequació» al càrrec per a la seua designació no parteix d'uns criteris objectius, sinó que és de lliure apreciació pel síndic, i la seua elecció per part de les Corts, igualment, es realitza en funció de la seua «idoneïtat», sense que càpia cap possibilitat de reacció per a aquells candidats que no hagueren resultat triats, amb fonament en mèrits personals objectius. Atés el caràcter eminentment polític de la decisió de les Corts, aquesta no tindrà estricta correspondència amb els principis de mèrit i capacitat, per la qual cosa el seu esment es converteix en manifestació merament retòrica, mancada de materialització efectiva, per la qual cosa caldria suprimir la referència a aquests.

A l'article 19. Situacions de risc d'exclusió o especial

vulnerabilitat.

En aquest precepte s'estableixen diferents supòsits d'atenció preferent i prioritària per conformar unes situacions de risc d'exclusió o especial vulnerabilitat. En línia amb l'exposat en el comentari efectuat a l'apartat 2n de l'article 1, hem d'assenyalar que la relació de supòsits de situacions de risc d'exclusió o especial vulnerabilitat que es conté en aquest precepte implica prioritzar unes situacions de risc i vulnerabilitat sobre unes altres igualment susceptibles de ser recollides en aquesta, i es corre el perill de convertir aquests supòsits de risc i vulnerabilitat en un catàleg tancat i exclouent, per la qual cosa es recomana la supressió dels supòsits contemplats en aquesta relació, de manera que quedara la següent redacció:

«La Sindicatura de Greuges prestarà una atenció preferent i prioritària a aquells supòsits en què puga detectar-se l'existència de persones col·lectius en situacions de risc d'exclusió o d'especial vulnerabilitat, així com a la discriminació per qualsevol de les condicions o circumstàncies personals o socials a les quals es refereix l'article 14 de la Constitució».

A l'article 24. Investigació a instàncies de part.

La previsió de l'apartat 2n, sobre la inexistència de limitacions per a instar una investigació per «circumstàncies de la personalitat que puguin resultar discriminatòries» és innecessària, ja que no pot partir-se de què aquestes circumstàncies pogueren ser un obstacle per a la legitimació que requerisca el seu esment exprés a l'efecte d'instar el procediment. D'altra banda, hauria d'aclarir-se el significat de les «circumstàncies de la personalitat» perquè no pot presumir-se que, existint, determinen desigualtat en l'accés al síndic.

A l'article 30. Admissió a tràmit.

El número 2 del precepte enumera les causes d'inadmissió de les queixes i en la lletra i) preveu que «haja transcorregut el termini a què és refereix l'article 29 d'aquesta Llei».

Se suggereix que en lloc de remetre's a un precepte anterior, per a facilitar la lectura de la norma, s'afija «que haja transcorregut el termini d'un any a què és refereix l'article 29 d'aquesta Llei».

El número 3 del precepte contempla la possibilitat que el síndic o síndica de Greuges, abans de prendre la decisió sobre l'admissió o

inadmissió a tràmit d'una queixa, sol·licite la seua millora o esmena a qui l'haja formulada, i es remet a la normativa general sobre procediment administratiu.

L'article 68 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, expressa que:

«Si la sol·licitud d'iniciació no reuneix els requisits que assenyala l'article 66, i, si escau, els que assenyala l'article 67 o altres exigits per la legislació específica aplicable, es requerirà a l'interessat perquè, en un termini de deu dies, esmene la falta o acompanye els documents preceptius, amb indicació que, si així no ho fera, se'l tindrà per desistit de la seua petició, amb l resolució prèvia que haurà de ser dictada en els termes previstos en l'article 21».

D'acord amb el precepte transcrit, el síndic o síndica de Greuges haurà, abans de procedir a la inadmissió de la queixa, de requerir a l'interessat perquè l'esmene en els termes assenyalats en l'article 68 de la Llei 39/2015 citada.

L'article 30 de la norma estudiada contempla com a possibilitat en assenyalar que «podrà demanar de qui l'haja formulada l'esmena o millora del seu escrit», si bé, com s'ha dit, s'haurà de donar en tot cas la possibilitat d'esmenar la queixa efectuada conforme a l'article 68 transcrit.

Aquesta observació té caràcter **essencial** als efectes previstos en l'article 73 del Reglament d'aquest Consell Jurídic.

A l'article 32. Suspensió i continuïtat d'actuacions.

Es regula en aquest precepte la possibilitat de suspendre la tramitació del procediment de queixa si arriba a coneixement del síndic o síndica de Greuges l'admissió a tràmit d'una demanda o d'un recurs judicial o l'exercici de qualsevol altra acció davant instàncies jurisdiccionals.

Ha de tindre's en compte que l'article 30 de la norma estudiada preveu com a causa d'inadmissió de la queixa, en el número 2 lletra e) del precepte, que la queixa siga relativa a actuacions o inactivitats contra les quals s'hagen emprés accions en via judicial o davant el Tribunal Constitucional.

Considera aquest Consell que si la citada causa ho és d'inadmissió de la queixa, en el cas que concórrega la mateixa causa però una vegada ja ha sigut admesa la queixa, se suspenga el procediment en tot cas, i se substituïska el verb «podrà» per «haurà de».

Així mateix, la virtualitat de la previsió d'aquest precepte requeriria del coneixement precís per part del síndic, tant de l'existència del procediment judicial, com de les fases processals d'aquest, per la qual cosa seria oportú establir, en el mateix precepte, l'obligació dels qui siguin part en una queixa de comunicar al síndic l'inici o la pendència judicial d'accions judicials en relació amb els fets objecte d'investigació davant aquell.

A l'article 33. Resolució.

Aquest precepte es refereix a la resolució, i en regula el contingut.

Seria aconsellable que s'introduïra de forma expressa un termini per a resoldre el procediment de queixa en el cas que s'haja iniciat a instàncies de part interessada, i es considera que en cas que no es regule de forma expressa, que el termini serà de tres mesos tal com preveu l'article 21 de la Llei 39/2015 ja citada.

Als articles 48, 49 i 50. Impuls per a la interposició de recursos d'empara, recursos d'inconstitucionalitat i conflictes de competències.

En els tres preceptes es diu «quan... estime que... hi ha motius fonamentals per a procedir en aquell sentit» (el subratllat és del dictamen), però no s'explicita en el contingut d'aquests preceptes a què es refereix amb «aquell sentit», el qual apareix només en la intitulació, per la qual cosa convindria completar-los amb la referència expressa a «recursos d'empara», «recursos d'inconstitucionalitat» i «conflictes de competència», en cada supòsit.

A l'article 95. Personal eventual.

En l'apartat primer, referit al personal eventual, s'estableixen les titulacions exigibles per al nomenament de persones per a exercir funcions d'assessorament. No obstant això, no s'esmenta, entre aquestes, els títols universitaris de diplomate que, no obstant això, sí que habiliten per a l'exercici de la funció pública i que, en l'actual normativa universitària, tenen expressa equiparació amb els títols universitaris de grau, reconeguts en el precepte. Per això, caldria ponderar la possibilitat d'incloure els títols universitaris de diplomatura entre els exigibles per a l'exercici dels llocs d'assessorament.

CONCLUSIÓ

Pel que queda exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que l'avantprojecte de Llei, de la Generalitat, per la qual es regula la Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana, és en general, conforme amb l'ordenament jurídic, sempre que es respecten les observacions **essencials** realitzades respecte a la denominació de la institució i a la denominació del seu titular, al llarg del text, i als articles 2, 4 i 30.

V.H., no obstant això, resoldrà allò que considere més encertat.

València, 27 de juny del 2018

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HONORABLE SR. CONSELLER DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ.

VOT PARTICULAR CONCURRENT QUE FORMULA LA CONSELLERA ASUNCIÓN VENTURA FRANCH A L'EXPEDIENT 335/2018.

En l'exercici de la facultat que confereix l'article 31.1.c) del Reglament del Consell Jurídic Consultiu, i estant d'acord amb el dictamen del Ple del Consell, es proposa el Vot Concurrent per dissentir de les consideracions exposades en relació al títol del projecte de Llei «Sindicatura de Greuges de la Comunitat Valenciana» i a l'article 19.

Els arguments de la majoria del Ple justifiquen les observacions de caràcter general, tercera i quarta, amb caràcter essencial, al títol de la norma que la fan extensiva a tot el text, sobre la base que aquesta denominació alteraria la Institució regulada en l'Estatut d'Autonomia atés que, segons les seues apreciacions, la denominació estatutària de Síndic de Greuges obeeix al fet que es tracta d'una institució unipersonal.

Tanmateix, entenc que la denominació de Síndic no obeeix tant al fet que siga un òrgan unipersonal sinó a la identificació de l'òrgan utilitzant el masculí com a genèric, com ha sigut i continua sent bastant habitual en el llenguatge jurídic. No fa falta reproduir tots els treballs i investigacions en l'àmbit de les ciències jurídiques, en matèria de llenguatge no sexista o no discriminatori, que han vingut demostrant l'ús del masculí amb valor genèric. En algunes de les conclusions d'aquests treballs es perfilen els criteris per a l'elaboració d'un llenguatge jurídic no sexista, sobre la base que el dret ha de reconèixer els canvis polítics produïts en aquests anys, perquè mantindre l'ocultació de les dones en el llenguatge, a través de la utilització del masculí com a genèric, contribueix a impedir la normalització de la igualtat efectiva de dones i homes.

En aquesta línia s'ha conformat un corrent doctrinal que afirma que resulta imprescindible la utilització d'una tècnica legislativa adequada a la igualtat i no discriminació de les dones. Atés que aquesta missió ha resultat molt difícil de realitzar per la pròpia voluntat dels operadors jurídics, s'han arbitrat recomanacions, resolucions i decisions en organitzacions de l'àmbit internacional; així la Unesco (1987, 1989 i 1991), la CEDAW en la recomanació general núm. 25 i el Parlament Europeu que va aprovar un informe sobre llenguatge no sexista.

També a l'Estat Espanyol s'han aprovat lleis que inclouen l'obligatorietat de la utilització d'un llenguatge no sexista, tant estatals com autonòmiques. Així en l'àmbit autonòmic la Llei 9/2003, de 2 d'abril, per a la Igualtat entre Dones i Homes de la Comunitat Valenciana, en l'article 48 estableix que les administracions públiques valencianes posaran en marxa els mitjans necessaris perquè tota norma o escrit administratiu respecten en la seua redacció les normes relatives a la utilització d'un llenguatge no sexista. En el mateix sentit la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la Igualtat Efectiva de Dones i Homes estableix en l'article 14 com a criteri d'actuació dels poders públics, entre altres, la implantació d'un llenguatge no sexista.

La voluntat de compliment d'aquests mandats es reflecteix clarament en el Projecte de Llei que es dictamina i que d'alguna manera suposa una concreció de l'apartat 1 de l'article 8 de la Llei 11/1988 modificat per la llei 12/2017, de 2 de novembre, de la Generalitat, de modificació de les lleis reguladores de les institucions de la Generalitat per a garantir la igualtat de dones i homes en els seus òrgans. L'esmentat article regula l'adaptació de la figura del síndic al llenguatge no sexista introduint la figura de la síndica de Greuges com a possible titular de la Sindicatura, així es refereix al síndic o síndica de Greuges, mantenint el caràcter unipersonal de l'òrgan.

El caràcter unipersonal o col·legiat dels òrgans no està condicionat per la denominació d'aquests sinó per la seua composició, així la teoria general sobre els òrgans de l'administració pública realitza una classificació molt extensa, entre la qual inclou els òrgans unipersonals i col·legiats, i els diferencia clarament per la seua composició. En aplicació d'aquesta teoria la denominació de Síndic o de Sindicatura no afectaria la composició, serà la norma o normes que ho regulen les que determinaran si es tracta d'un òrgan unipersonal o col·legiat, quan establisca la composició d'aquests.

La regulació proposada en la norma no planteja un problema de legalitat sinó una qüestió de tècnica legislativa i, evidentment, la denominació de Sindicatura de Greuges respon a la implantació d'un llenguatge no sexista en la norma, més concorde i respectuosa amb les lleis i també amb les recomanacions de caràcter internacional. Així el càrrec podrà ser exercit per un home síndic o per una dona síndica com regula l'article 8 de la Llei 11/1988, i en aquesta línia el projecte de llei que es dictamina, continua perfeccionant, igual que es va fer en la modificació de 2017, assenyalada anteriorment, la defectuosa tècnica legislativa utilitzada en l'Estatut d'Autonomia, quant al llenguatge, però en cap cas modifica la composició i, per tant, el caràcter unipersonal de la institució.

En definitiva no estariem parlant d'un problema de legalitat jurídica sinó d'una qüestió de tècnica legislativa, en aquest cas defectuosa, que s'intenta esmenar a través de normes de desenvolupament i que no comporta la nul·litat d'un precepte com té declarat en reiterades sentències, el Tribunal Constitucional (per totes 135/2005), distingint clarament entre judici de constitucionalitat o perfectibilitat. Criteri que es pot aplicar al cas que ens ocupa, així la utilització de Sindicatura de Greuges no es tractaria per tant d'un cas d'il·legalitat sinó de perfectibilitat d'acord amb paràmetres lingüístics no sexistes.

També discrepe del sentir majoritari del Consell quant a la proposta de redacció de l'article 19 del Projecte de llei. És cert que les circumstàncies assenyalades en l'article 19 han sigut i són causes de discriminació, i en alguns casos d'exclusió social, sobre les quals necessàriament els poders públics estan obligats a establir mecanismes de garantia per a l'exercici dels drets en igualtat de condicions.

La redacció de l'avantprojecte es converteix en una espècie de catàleg de possibles situacions que en la majoria de casos poden resultar efectives, o fins i tot molt efectives, però també en tractar-se d'una enumeració concreta, es corre el risc d'excloure circumstàncies que si bé ara no es consideren com a factors de risc d'exclusió social o discriminació, pot ser que en un futur més pròxim sí que ho siguen. Considere que caldria intentar buscar una redacció, sense tant de detall, però que incloguera totes les circumstàncies que situen o poden situar les persones en condicions de discriminació o risc d'especial vulnerabilitat. Però, per descomptat, discrepe del fet que la fórmula siga reconduir les circumstàncies assenyalades en l'article 19 a les contemplades en l'article 14 de la Constitució de 1978, atés que les anàlisis de la doctrina acadèmica i constitucional han demostrat que aquest article no ha resultat del tot eficaç per a garantir el dret a la igualtat. No obstant això, si no es trobara una redacció adequada, advocaria per mantindre l'actual que és molt més garantista que la que es proposa en el dictamen.

Redacte i signe el present vot particular a València, 28 de juny de 2018.

Asunción Ventura Franch
Consellera