



Informe sobre les al·legacions al projecte de *Decret, del Consell, pel qual es crea i regula el canal confidencial segur per a la presentació de denúncies i alertes en l'administració de la Generalitat i el seu sector públic instrumental.*

D'acord amb el que es disposa en l'article 43.1 b) de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, la Sotssecretaria d'aquesta Conselleria va donar trasllat a la Presidència i a la resta de Conselleries de l'esborrany del referit projecte de Decret, perquè pogueren presentar les al·legacions que estmaren oportunes.

Una vegada finalitzat el termini previst, la Sotssecretaria ens ha remés còpia de les diferents al·legacions presentades, a f de la seua consideració per part de la Sotsdirecció General d'Atenció a la Ciutadania, Qualitat i Inspecció de Serveis, impulsora del projecte.

En aquest tràmit, la conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball; la conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport; la conselleria de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques; la conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori; així com la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, no han formulat cap al·legació al text de l'avantprojecte o bé han manifestat que l'esmentat projecte de decret no interfereix en cap de les competències que les mateixes tenen atribuïdes. Així mateix, la conselleria d'Hisenda i Model Econòmic ha remés un informe de la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, en el qual s'indica que no hi ha al·legacions a fer des del punt de vista de l'àmbit competencial d'aquesta DGTIC (amb independència de l'informe de Coordinació Informàtica, mitjançant el qual s'avaluarà el possible impacte d'aquesta norma en els sistemes d'informació que gestona la DGTIC.

Per altra banda, ha presentat un escrit amb Observacions: la conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública; la conselleria d'Hisenda i Model Econòmic (direcció general de Fons Europeus), així com la Presidència.

Les al·legacions de la conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública i les de la Presidència, han sigut elaborades i remeses fora del termini de deu dies hàbils concedit a aquest efecte, el còmput dels quals es va iniciar el dia 7 de febrer data en la qual es va remetre i va rebre l'esborrany per aquest departament del Consell.

Una vegada analitzades les diferents al·legacions presentades i la seua presa en consideració, a continuació es realitza la valoració d'aquestes i el sentit i motivació de la seua incorporació o no al text:



1. Al·legacions presentades per la Presidència.

Observacions de Caràcter General

Observació:

Observació general

Pels motis que a contniació s'indicaran, es considera que aqiest projecte de decret hairia de ser sotmés a ina revisió en profunditat, en partcular pel que fa a qüestons com la mancança de definició de conceptes bàsics per a la interpretació de la norma, el reconeieement d'in siposat «dret a l'anonimat» sense base legal, i la desencertada remissió a diverses lleis com a fonament de la competència reglamentària del Consell per a aprovar aqiesta disposició.

Per aieò, es proposa sispendre la tramitació del projecte de decret mentre s'efectia in procés de refleio i revisió, per tal de garantr que la fitira disposició encaiee adeqiadament en el conjint de l'ordenament jirídic i siga la més adeqiada per a complir la finalitat desitjada.

A contniació s'indiqien les raons en les quals es fonamenta l'anterior observació, segiint per a aieò l'estrictira del mateie projecte de decret.

Valoració: Aquesta observació no pot admetre's per les raons que s'exposen en els apartats corresponents als artcles de l'esborrany afectats. Si bé cal anticipar que les lleis citades no solament habiliten, sinó que imposen un desenvolupament ulterior per a la posada en marxa dels mecanismes necessaris per a facilitar a la ciutadania la presentació de comunicacions telemàtiques- anònimes o no- sobre incompliments en els diferents àmbits que comprén l'esborrany . No obstant això es reformula l'objecte d'aquest amb la fnalitat de complir amb el que es preveu en la Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d>alertes per a la prevenció de males pràctqies en l'Administració de la Generalitat i el sei sector públic instrimental.

Observació:

Preàmbul

En el Preàmbil s'afirma el següentt

«Aqiesta norma s'aprova en virtit del que s'estableie en la disposició final primera de la Llei 22/2018, de 6 de novembre, de la Generalitat, d'Inspecció General de Serveis i del sistema d>alertes per a la prevenció de males pràctqies en l'Administració de la Generalitat i el sei sector públic instrimental; aieí com en les disposicions finals primeres de les esmentadest Llei 8/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, d'incompatibilitats i conflictes d'interessos de persones amb càrrecs públics no electes i Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, per la qial es regula l'actvitat dels Grips d'Interés de la Cominitat Valenciana, que habiliten al Consell a dictar totes les normes que sigien necessàries per a eeecitar i desenvolipar les esmentades lleis.»

La Llei 22/2018 prevei eepressament en el sei artcicle 32.3 la creació d'in canal segir per a facilitar la presentació de denúncies o alertes d'irregularitats i males pràctqies, i no hi ha cap dibte que la disposició final primera d'aqiesta Llei és fonament sificient per al desenvolipament reglamentari que es proposa. En canvi, no es comparteie la remissió a les lleis 8/2016 i 25/2018 com a fonament d'aqiesta disposició reglamentària pels motis que s'eeeposen a contniació.

Pel que fa a la Llei 8/2016, cal tndre en compte que el sei artcicle 20 estableie el següentt

«Artcicle 20. Accessibilitat per a deninciar



L'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos disposarà de procediments i canals confidencials per tal que terceres persones pigien informar de possibles casos d'incompliment d'aquesta llei garantint la seua confidencialitat, sempre amb respecte al que preveu la Llei orgànica 15/1999, de protecció de dades de caràcter personal, i sense perjudici del que es disposa en la Llei d'enjudiciament criminal, com també dels òrgans de control, prevenció i lliure contra el frau i la corrupció existents.»

A això cal afegir que l'article 10.1 de la mateixa llei estableix el següent:

«1. Es crea l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos, que estarà adscrita a la conselleria competent en matèria de transparència i gaudirà d'autonomia funcional.»

Per tant, si la Llei 8/2016 garanteix l'autonomia funcional de l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos i determina que és la mateixa Oficina la que ha de disposar de canals confidencials, sense perjudici (és a dir, amb independència) de l'existència d'altres òrgans de control i prevenció, resulta dubtós que l'atribució a la Inspecció General de Serveis de la gestió del canal en allò que corresponga a aquesta Oficina, tal com es preveu en el projecte de decret, siga compatible amb la Llei 8/2016.

Cal considerar en aquest sentit que el personal de la Inspecció de Serveis també pot ser objecte de denúncies o alertes relatives a possibles incompliments de la Llei d'incompatibilitats i conflictes d'interessos, i en aquest cas la possibilitat que l'Oficina de Control poguera exercir amb independència les seues funcions quedaria greument compromesa si les comunicacions dels ciutadans queden banyades pel control directe i exclusiu de la Inspecció de Serveis.

I pel que fa a la Llei 25/2018, el Preàmbul del projecte de decret conté una remissió al seu article 14 en aquests termes:

«De la mateixa manera, la Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, per la qual es regula l'activitat dels Grups d'Interés de la Comunitat Valenciana, també coneguts com "lobbies", recull, en el seu article 14, la creació de "canals telemàtics accessibles" i per a la presentació d'alertes i denúncies relacionades amb l'objecte d'aquesta llei.»

S'ha d'assenyalar que aquesta cita és incompleta. El que realment estableix l'article 14 de la Llei 25/2018, en el seu apartat 3, és el següent:

«3. Per a facilitar la presentació d'alertes i denúncies, es podran habilitar canals telemàtics accessibles des del Registre de Grups d'Interés.»

El Registre de Grups d'Interés també té garantit per llei la seua autonomia funcional (article 11.1 de la Llei 25/2018: «L'òrgan responsable del registre actuarà amb autonomia en l'exercici de les seues funcions»), i els articles 16 i 27 de la mateixa llei estableixen que tant les alertes com les denúncies en aquesta matèria són competència de l'òrgan responsable del Registre. Per això, també es considera dubtós que la Llei 25/2018 habilite la creació d'un canal que estiga fora de l'àmbit de funcionament autònom del Registre i sobre el qual, per tant, el Registre no tindria capacitat de control.

En conclusió, es considera que cal revisar els fonaments legals per a l'aprovació del decret projectat i, en conseqüència, adaptar la regulació a la legislació vigent.

Valoració: Tal com s'exposa en el preàmbul de l'esborrany sotmés a audiència dels diferents departaments del Consell, la simplificació administrativa i necessària coordinació, màxim quan es tracta d'unitats d'un mateix departament, és el que va determinar la decisió de crear un sol canal on la ciutadania pugua fer arribar les seues denúncies i alertes, amb independència de quina siga la matèria o la unitat que tnga atribuïda eixa funció. No obstant això, a la vista de les alegacions presentades i sense perjudici que el plantejament inicial resultara respectuós amb el marc jurídic i



competencial que es qüestona, per raons d'oportunitat i en aplicació de criteris de naturalesa més funcional que jurídica, es procedeix a redefinir l'objecte del decret per a cenyir-lo a la regulació del canal segur que complisca amb el que es preveu en l'article 32.3 de la Llei 22/ 2018, mantenint que el canal pugua ser utilitzat per a realitzar comunicacions relatives al compliment dels principis de bon govern regulats en la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, habilitant-se així una via més per a la presentació de denúncies que poden donar lloc a la incoació d'ofci dels corresponents procediments sancionadors, de conformitat amb el que es preveu en l'article 36.2 d'aquesta llei, la instrucció de la qual competeix al centre directiu que tnga atribuïda la competència d'inspecció general de serveis d'acord amb el que s'estableix en l'article 38.1.2 de la mateixa llei.

D'aquesta manera, la Inspecció General de Serveis, d'ara en avant IGS, no assumirà l'obligació d'examinar i canalitzar totes les comunicacions que es reben en els quatre àmbits: funcionament general de l'administració del consell i el seu sector públic, bon govern, conflictes d'interés i grups d'interés. Respecte als dos últims àmbits es deixa a decisió dels òrgans competents com articular per a aquests un sistema confidencial de denúncies, així com la responsabilitat en la implantació i gestió d'aquest. El caràcter transversal i general de les competències de la IGS, i el seu qualificat exercici del deure de confidencialitat, li dota d'una posició que es va estimar adequada per a complir aquestes finalitats (recepció i distribució de comunicacions) en els quatre àmbits ressenyats però això no obsta per a valorar que la proposta plantejada en les al·legacions també pugua resultar oportuna. Al final tots els òrgans implicats hauran de complir amb la seua obligació i és possible que, per tractar-se d'una activitat nova per a alguns d'ells, requerisquen realitzar anàlisis més detallades dels seus objectius i possibilitats, per a ajustar-se al compliment de les lleis que els vinculen.

Observacions a l'article 3

Observació: *Segons l'article 3.1, les comunicacions que es realitzen a través del Canal poden ser denúncies o alertes i, d'acord amb l'apartat b), les alertes són comunicacions «de possibles irregularitats o males pràctiques en accions realitzades en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic instrumental».*

No obstant això, el projecte de decret no conté cap definició ni explicació de què s'ha d'entendre per «males pràctiques» i per «irregularitats». La Llei 22/2018 tampoc les defineix en el text articulat, però en el seu Preàmbil s'afirma el següent: «Les males pràctiques, enteses com aquelles accions de l'administració que piguen propiciar l'incompliment dels principis de legalitat, objectivitat, imparcialitat, eficàcia i eficiència, així com les possibles irregularitats administratives, afecten no solament el prestigi...».

D'això es desprén que «mala pràctica» i «irregularitat» són conceptes diferents, conclusió que confirma el Preàmbil del mateix projecte de decret, en el qual s'afirma: «Detectar i corregir no solament les irregularitats, sinó també les males pràctiques, enforteix la integritat institucional de la Generalitat.»

Si es tracta de nocions diferents, això significa que les males pràctiques són accions que no són irregulars, és a dir, són irreprochables des del punt de vista jurídic perquè no comporten incompliments de les regles o normes que siguen aplicables al cas que es tracte, però resulten indesitjables en la mesura que poden «propiciar» l'incompliment d'algun dels principis de legalitat, objectivitat, imparcialitat, eficàcia i eficiència.



Aquesta consideració posa en relleu el caràcter problemàtic de la noció de «males pràctiques», que té in abast potencialment il·limitat pràcticament qualsevol actuació administrativa pot ser percebuda com a «mala pràctica», encara que es complisquen totes les normes i es facen tots els esforços possibles per a millorar la gestió, perquè els recursos són limitats en relació a les necessitats i, si no hi ha elements objectius de referència per a mesurar-la, qualsevol persona pot valorar qualsevol actuació administrativa com ineficax, ineficient o parcial.

D'altra banda, l'apartat 4 de l'article 3 ecloï del Canal Confidencial les «queiees», enteses com a «manifestacions de disconformitat amb la prestació dels serveis, especialment sobre tardances, desatencions, o qualsevol altre tipus anàleg de deficient actuació que observen en el funcionament dels serveis públics de l'administració».

Amb aquesta definició no és possible distingir clarament les alertes per males pràctiques de les queiees, la qual cosa pot donar lloc a problemes d'interpretació i aplicació del decret, amb conseqüències pràctiques evidents perquè, segons les comunicacions es consideren d'una manera o de l'altra, podran ser o no presentades pel Canal Confidencial.

Per exemple, en cas que in isiar d'in servei públic informe que ha sigut objecte d'in tractament discriminatori o d'ina tardança excessiva, sembla difícil decidir si és ina queiea o ina alerta de mala pràctica, perquè d'ina banda es tracta d'ina manifestació de disconformitat amb la prestació del servei ocasionada per tardança o desatenció, per la qual cosa caldria considerar-la com ina queiea segons l'article 3.4 del projecte, però d'altra banda també es referie a ina actuació administrativa que pot propiciar l'incompliment dels principis d'imparcialitat o d'eficàcia i eficiència, per la qual cosa s'hauria de considerar com ina alerta de males pràctiques segons el criteri interpretati que es desprèn del Preàmbil de la Llei 22/2018.

Per tot aieò, es considera que el decret hairà d'establir ina definició operativa de «males pràctiques» i d'«irregularitats» que complemente la Llei i permeta identificar-les amb claredat, fixar els seis límits, i distingir-les suficientment d'altres figures prèimes que, com les queiees, no corresponen al Canal Confidencial.

Valoració: En primer lloc i pel que fa a les expressions “irregularitats” i “males pràctiques”, no s'estima necessari incorporar definicions ad hoc per les següents raons. Si considerem el significat d'aquests conceptes d'acord amb el diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola, podem apreciar que es tracta de termes molt senzills i de fàcil comprensió. La distinció entre una categoria o l'altra manca de rellevància jurídica a l'efecte de la presentació de denúncies o alertes, i intentar fer aquestes clares definicions podria complicar la seua comprensió als futurs usuaris induint a error sobre possibles exclusions. A més cal tindre en compte que, en el cas de les “males pràctiques” l'esborrany, igual que la llei que desenvolupa, conté un nivell de concreció que resulta suficient per a interpretar quines actuacions de l'administració resultarien susceptibles de denúncia o alerta.

D'altra banda, pel que fa a les possibles confusions que es pugen generar en la ciutadania sobre la distinció entre denúncies o alertes i queixes, podem compartir el fet que existiran i, de fet ja existeixen confusions. En la IGS es reben habitualment denúncies i queixes de segon nivell, això ens permet apreciar que, en alguna ocasió, es realitza un ús indistnt d'aquestes vies sense ajustar-se estrictament a la seua finalitat. No obstant això, l'experiència acumulada també ens permet afirmar que sol fer-se un ús adequat d'aquestes, en la majoria dels casos. La queixa és un instrument de demanda vinculat a l'esfera dels drets i interessos individuals de les persones destinatàries dels serveis públics i això, hui dia, ja està assimilat. Cal tindre en compte que el sistema de queixes està implantat en la Generalitat des de 1998 i és molt utilitzat.



En qualsevol cas, és responsabilitat de l'òrgan que reba la comunicació realitzar la seua qualificació i posar en marxa el mecanisme o mecanismes que corresponguen per a atendre-la. No resultaria inusual que d'una queixa, a més d'una resposta a l'interessat, es derive una actuació d'investigació d'ofici de la IGS.

Observació: *D'altra banda, en l'apartat 2 d'aquest article 3, no s'entén per quina raó la frase comença amb «No obstant l'anterior...», perquè el que es diu a continuació no pareix contradir el que s'ha dit en el punt anterior.*

Valoració: Se accepta la observació y se procede a revisar la redacción del apartado.

Observació: *En l'apartat 3 es diu «En qualsevol cas [les comunicacions] hauran de referir-se a suposades irregularitats...». Com s'acaba d'assenyalar, encara que no hi ha una definició legal, cal entendre que males pràctiques i irregularitats són coses diferents, per la qual cosa dir aquí que les comunicacions s'han de referir «en qualsevol cas» a irregularitats és contradictori amb l'apartat 1.b), segons el qual les alertes poden referir-se tant a suposades irregularitats com a males pràctiques.*

Valoració: S'accepta l'observació i es procedeix a revisar la redacció de l'apartat.

Observacions a l'article 5

Observació: *El primer paràgraf de l'article 5 estableix el següent: «Es garantirà la confidencialitat de les comunicacions que es reben, tant sobre la identitat de la persona que la presenta, quan aquesta s'identifiqui, com dels seus continguts quan aquests puguin afectar drets fonamentals de la persona denunciada o de terceres persones.» L'obligació de garantir la confidencialitat i la protecció dels isiaris del Canal ja ve establida per l'article 32.3 de la Llei. El projecte de decret és desenvolupar aquesta eegència de la Llei, per la qual cosa sembla que no hauria de limitar-se a reproduir la garantia legal sinó que s'haurien de preveure les mesures concretes que permeten fer efectives les garanties legals .*

Valoració: L'objecte del decret és la creació d'un canal telemàtic segur i accessible per a facilitar la presentació de comunicacions sobre irregularitats o males pràctiques. Les mesures de seguretat que contempla l'esborrany es concreten en els articles 13 i 14 en els quals es regulen els drets de les persones que realitzen comunicacions i els de les persones investigades, respectivament, així com en la disposició addicional primera relativa a la protecció de dades de caràcter personal.

Observació: *En qualsevol cas, es considera que la garantia de confidencialitat respecte dels continguts de les comunicacions no ha de restringir-se sols als casos en què puguin afectar els «drets fonamentals» del denunciada o de tercers, com preveu el projecte. S'hauria de garantir la confidencialitat en tots els casos per tal d'evitar lesions injustificades, actuals o futures, a qualsevol persona, estigui o no identificada com a possible afectada en el moment de rebre la comunicació, i amb independència que pugui afectar drets fonamentals, drets no fonamentals o altres interessos.*



Valoració: S'accepta l'observació i es modifica la redacció d'aquest apartat amb la finalitat que l'objecte de protecció a través de la confidencialitat siguen "els drets" expressats de forma genèrica.

Observació: *Respecte de la garantia d'anonimat que es conté en el segon paràgraf, ens remetem a les consideracions que es fan en relació a l'article 13.*

Valoració: Aquesta observació es respon en l'apartat relatiu a aquest article 13.

Observacions a l'article 7

Observació: *Segons l'apartat 1, «La gestió del Canal Confidencial estarà adscrit a l'òrgan competent en matèria d'inspecció general de serveis». A aquest respecte, cal donar per reproduïdes aquí les consideracions abans fetes, en relació al preàmbul, respecte de les competències i la independència funcional que les lleis respectives atribueixen a l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos i a l'òrgan responsable del Registre de Grips d'Interés. A banda d'això, caldria revisar la concordança de gènere en aquesta frase («gestió» - «adscrit»), encara que potser seria més adequat dir, o bé que la gestió del Canal «s'atribueix» a l'òrgan competent, o bé que el Canal «s'adscriu» a l'òrgan. A més, se suggereix substituir «l'òrgan competent en matèria d'inspecció general de serveis» per «la Inspecció General de Serveis», perquè així és com la Llei 22/2018 es refereix en tot moment a aquest òrgan.*

Valoració: En el substantiu, ens remetem a l'exposat en la contestació a la primera de les Observacions i, en el formal, es revisarà la redacció del text per si procedira la seua modificació.

Observació: *Respecte a l'apartat 2 d'aquest article 7, sembla que l'obligació de distribuir totes les comunicacions als òrgans i òrgans competents per raó de la matèria és contradictòria amb les garanties de confidencialitat que exigeix la Llei i que el mateix projecte de decret recull en l'article 5.*

Valoració: Aquesta afirmació sembla obviar que tot el personal empleat públic té deure de confidencialitat i que el seu incompliment està tipificat com a infracció disciplinària. A més cal precisar que ens trobem en la fase inicial de recepció i avaluació del contingut de la comunicació, i que, com s'ha exposat amb anterioritat, s'han previst unes cauteles dirigides a protegir a les persones que realitzen les comunicacions i a aquelles que resulten investigades que hauran de ser observades en el desenvolupament d'ulteriors actuacions que pogueren procedir.

Observació: *En l'apartat 3 es diu que «les comunicacions relacionades amb actuacions realitzades en matèria de bon govern, es remetran a l'òrgan competent en la matèria». Al respecte, cal dir que el «bon govern», tal com es regula en el Títol II de la Llei 2/2015, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, no és una matèria específica, sinó un conjunt de principis d'actuació i conducta als quals han d'adequar la seua activitat els consellers, alts càrrecs i altres persones a qui fa referència l'article 25 de la Llei. Per la seua banda, ni el Decret 103/2015, pel qual s'estableix l'estructura orgànica bàsica de la Presidència i de les conselleries de la Generalitat, atribueix el «bon govern» com a competència de cap departament, ni el Reglament orgànic i funcional de la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i*



Cooperació ho prevei com a matèria de competència d'aquesta conselleria. Per tant, es considera que s'hairà de revisar aquest apartat.

Valoració: En contra de l'argumentat, la matèria "bon govern" està clarament identificada fins al punt d'estar regulada per llei, en la qual es concreten fins i tot les competències sancionadores en la matèria. A més la llei s'ha desenvolupat mitjançant el Decret 56/2016, del Consell, de 6 de maig, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern de la Generalitat.

Observació a l'article 9

Observació: *Es proposa matssar l'última frase de l'apartat 1, en el sentt que la informació addicional, imatges o documents sols s'hairan d'aportar si són rellevants per a l'assimpte de que es tracte.*

Valoració: S'accepta la proposta i es procedeix a aclarir la redacció.

Observació: *Se siggereie s'primir l'apartat 2, perquè l'expressió «certa gravetat o rellevància» no aporta in criteri clar perquè la persona que vol presentar ina comunicació piga valorar si els fets la tenen.*

L'apreciació de si tenen gravetat o rellevància s'ficients l'hairà de fer l'òrgan administrati, com es prevei en l'article 10.

Valoració: No s'accepta l'al·legació. Les expressions "gravetat i rellevància" són qualificatus comunament utilitzats que, sense més complicacions, ofereixen una guia al possible comunicant per a decidir si presentar o no una comunicació. Aquestes expressions pretenen ajudar a calibrar la naturalesa dels fets i previndre, en la mesura que siga possible, la presentació indiscriminada de comunicacions irrellevants que puguen entorpir l'avaluació i investigació d'aquelles que sí que concernisquen clarament l'interés general. Igual que s'ha indicat respecte a les al·legacions a l'article tercer, es considera que intentar ftar aquestes clares defnicions podria complicar la seua comprensió als futurs usuaris i induir a error sobre possibles exclusions. Màximament quan, efectivament, correspon a l'òrgan competent valorar després el contngut de la comunicació i actuar en conseqüència, arxivant o investigant segons el cas.

Observacions a l'article 10

Observació: *En l'apartat 1, se siggereie afegir que, a més d'identficar l'òrgan competent, la descripció hairà de permetre conéieer s'ficientment els fets a que fa referència.*

Valoració: S'accepta la precisió proposada i s'incorpora la text.

Observació: *Respecte a l'apartat 2, no està clar a que es vol fer referència en dir que no s'admetran les comunicacions que manqien de «contngit essencial». I respecte de les que tngien «caràcter abisii o injustficat», no pareie que es piga determinar si ho són o no abans d'efectiar cap comprovació, per la qial cosa, més que caisa d'inadmissió, hairia de ser caisa de desestmació.*



Valoració: No s'accepta l'observació. És evident que sempre cal realitzar una valoració de la comunicació rebuda per a determinar si ha d'admetre's o no per concórrer alguna de les causes d'inadmissió descrites en aquest article. No es justifica el perquè ha de tancar-se aquesta valoració en uns casos mitjançant "inadmissió" i en uns altres mitjançant "desestmació", considerant que en tots dos casos es tracta de posar en coneixement de l'administració fets que pogueren ser constitutius d'irregularitats o males pràctiques perquè aquesta actue en conseqüència. La comunicació, com es reflecteix en l'articulat de l'esborrany, no ha de perseguir el reconeixement de drets subjectus individualitzats fora de les vies legalment establides, la pretensió que es realitzi una investigació no es configura com un dret subjectu en cap cas, per tant no és procedent estmar-la o desestmar-la. S'admet o no en funció d'uns criteris preestablits i, d'ofici, s'actua en conseqüència.

Referent a això cal citar l'article 62 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, en els apartats de les quals 1, 3 i 5 s'estableix el següent:

1. S'entén per denúncia, l'acte pel qual qualsevol persona, en compliment o no d'una obligació legal, posa en coneixement d'un òrgan administratiu l'existència d'un determinat fet que poguera justificar la iniciació d'ofici d'un procediment administratiu.

3. Quan la denúncia invocara in perjudici en el patrimoni de les Administracions Públiques la no iniciació del procediment haurà de ser motivada i es notificarà als denunciants la decisió de si s'ha iniciat o no el procediment.

5. La presentació d'una denúncia no confereix, per si sola, la condició d'interessat en el procediment.

Observacions a l'article 11

Observació: Aquest article es refereix a la tramitació de les comunicacions, incloent-hi tant les denúncies com les alertes, però l'apartat 3 estableix que «per la mateixa naturalesa d'aquestes comunicacions, contra la seva resposta no cabrà cap recurs». Es considera que no pot donar-se el mateix tractament a les denúncies i a les alertes pel que fa a la possibilitat de recórrer les respostes de l'òrgan administratiu, atès que les denúncies hauran de tindre els efectes que estableix la normativa de procediment administratiu. Per això, se suggereix substituir el contingut de l'apartat 3 pel següent (o similar) «Les decisions de l'òrgan competent respecte de l'obertura d'actuacions inspectores o d'arxius com a conseqüència de les alertes rebudes no seran susceptibles de recurs.»

Valoració: No s'accepta l'al·legació, ens remetem al que es disposa en l'article 62 de la Llei 39/2015 citat en l'apartat anterior, d'acord amb el qual el denunciant no adquireix, com a tal, la condició d'interessat.

Observació: D'altra banda, en l'apartat 2 d'aquest article es menciona in «mòdul de notificacions de la Generalitat». Seria convenient explicitar a quin sistema concret de comunicacions s'està fent referència.

Valoració: No s'accepta l'al·legació, ja que es tracta d'una descripció genèrica apropiada per al cas com poguera ser-ho l'expressió "per registre d'eixida", per exemple. No obstant això s'explicitarà que es tracta de notificacions "electròniques".



Observacions a l'article 12:

Observació: *El segon paràgraf no té cap contingut normatiu, per la qual cosa es proposa la seua supressió.*

Valoració: És cert que el paràgraf no té caràcter normatiu, la seua finalitat és que els possibles comunicants coneguen el compromís de transparència, recollit en una altra norma, que els permetrà fer seguiment directe del funcionament del canal.

Observacions a l'article 13

Observació: *L'apartat 2.a) de l'article 13 estableix el dret de les persones que presenten denúncies o alertes a in canal segir de comunicació que garantisca la confidencialitat de les comunicacions «i, si escau, l'anonimat».*

La garantia de confidencialitat i la protecció per als isiaris del Canal està fonamentada en la Llei 22/2018, l'article 32.3 de la qual eexpressament la recull, però l'anonimat no té cap reconeixement en aquesta Llei. El seu article 32.2 es remet al règim de protecció de l'article 14 de la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, però tampoc la Llei 11/2016 reconeix l'anonimat en la presentació de denúncies.

En vista d'això, es considera que el projecte de decret s'excideix de l'habilitació legal per a desenvolupar la llei, en protegir i garantir l'anonimat en les comunicacions pel Canal Confidencial, quan l'admissió de denúncies i alertes anònimes no està prevista ni troba fonament en cap llei. A més, no es comparteix l'oportunitat d'admetre com a forma de relació amb l'Administració la comunicació anònima, perquè això no és necessari per a garantir la confidencialitat, estmala la presentació de denúncies sense fonament i impedeix l'aplicació del règim de protecció en casos que podria ser necessari.

A aquest respecte, cal reproduir les conclusions del Grup de Protecció de Dades creat a l'empara de l'article 29 de la Directiva 95/46/CE (Dictamen 1/2006 relati a l'aplicació de les normes sobre protecció de dades de la UE als sistemes interns de denúncia d'irregularitats en els àmbits de la comptabilitat, controls d'auditoria interns, qüestions d'auditoria, lluita contra la corrupció i delictes financers i bancaris)

«El anonimato puede no ser una buena solución, tanto para el denunciante como para la organización, por varias razones

- el hecho de presentar una denuncia anónima no impide que los demás acierten al conjeturar quién presentó la denuncia;*
- es más difícil investigar la denuncia si no se pueden hacer preguntas de seguimiento;*
- es más fácil organizar la protección del denunciante contra las represalias, especialmente si tal protección está prevista por la ley, en el caso de que las denuncias se planteen abiertamente;*
- las denuncias anónimas pueden llevar a la gente a centrarse en el denunciante, quizá sospechando que la denuncia se ha planteado maliciosamente;*
- una organización corre el riesgo de desarrollar una cultura de recibir denuncias anónimas maliciosas;*
- el ambiente de la organización puede deteriorarse si los empleados piensan que a través del sistema se pueden presentar denuncias anónimas sobre ellos en cualquier momento.(...)*



El Grupo de Trabajo considera que los sistemas de denuncia de irregularidades deben establecerse de tal manera que no fomenten la denuncia anónima como la forma habitual de presentar una denuncia (...) Por el contrario, dado que los sistemas de denuncia de irregularidades deben garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante, los individuos que pretendan denunciar en el marco de un sistema de denuncia de irregularidades deberán saber que no sufrirán perjuicios debido a su acción.»

Per tot aieò, es considera que s'hairien d'eliminar del projecte totes les mencions a la possibilitat de presentar comunicacions anònimes a través del Canal Confidencial.

D'altra banda, sembla contradictori que en l'apartat 2.b) d'aquest article 13 del projecte s'establisca in dret dels isiaris del Canal a la comprovació de la versemblança de les seies comunicacions, i al mateie temps aquest dret qiede biit de contngit qian «s'evidencie la seia falta de fonament».

Pareie que la falta de fonament es podrà evidenciar després d'haver comprovat la versemblança, no abans.

Per últm, cal assenyalar que l'apartat 2.c) d'aquest article 13 obliga a facilitar fórmiles perquè els informants anònims pigien facilitar i obtndre informació relatva al resultat de les accions realitzades respecte de les seies denúncies o alertes. A banda del que s'acaba de dir en relació amb l'anonimat en les comunicacions, i que es reitera aquí, ha de dir-se que aquesta obligació és incoherent amb l'obligació d'eliminar qialsevol rastre digital prevista en el pint a) qian es tracte de comunicacions anònimes, perquè sembla difícilment possible mantndre la comunicació amb la persona comunicant si no hi ha cap possibilitat d'identficar-la com la que va fer la comunicació.

Valoració: No s'admet l'al·legació. Com pot apreciar-se d'una simple lectura de l'article 32 de la Llei 20/2018, aquesta al·ludeix a "persones alertadoras o denunciants". Mitjançant el present desenvolupament reglamentari s'ha concretat quina és la base d'aquesta distinció i quins drets assisteixen a les unes o les altres persones. En el cas dels alertadores que es dirigeixen de forma anònima a l'administració, els mitjans tecnològics a utilitzar han de garantir que la confidencialitat es porta a l'extrem de garantir l'anonimat del qual han fet ús, això s'aconsegueix amb l'ús d'eines informàtiques que no permeten rastrejar l'origen de les comunicacions que ja existeixen i són utilitzades per organismes amb competències en la lluita i prevenció d'irregularitats com l'Agència de Lluita Contra el frau i la Corrupció de la Comunitat Valenciana.

D'altra banda, el dictamen que se cita (de 2006) ha quedat superat hui dia pel mateix dret de la UE, la jurisprudència i la legislació autonòmica valenciana. Des de 2006 han aforat més casos de corrupció i frau a l'interés general dels desitjables, i això ha portat a implantar un canvi d'òptica en aquest aspecte. La denúncia (o alerta anònima) es configura en molts dels casos com l'única via per a conèixer les referides irregularitats i és imprescindible protegir els drets de les persones que prenen aquesta iniciativa i es posen "al servei" de l'interés general.

En conseqüència, s'han anat introduint canvis en el marc legal vigent amb la finalitat de protegir a les persones denunciants tenint en compte els riscos existents per a aquestes persones, en la mesura en què els denunciants suposen un important instrument per a la prevenció, i lluita contra el frau i les irregularitats en la gestió pública amb vista a protegir l'interés general. Així, en l'àmbit del dret de la UE el Reglament 883/2013 del Parlament i del Consell, de 18 de setembre de 2013, relatu a les investigacions de l'Oficina de Lluita Contra el Fraus es pronuncia en aquest sentt:

Article 5. Iniciació de les investigacions



1. El Director General podrà iniciar una investigació quan hi haja sospita suficient, que pot també basar-se en informació proporcionada per una tercera part o per informació anònima, que s'ha incorregit en frau, corrupció o una altra activitat il·legal en detriment dels interessos financers de la Unió...

En el nostre àmbit autonòmic, la Llei 8/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, d'Incompatibilitats i conflictes d'interessos de persones amb càrrecs públics no electes contempla en el seu article 20 la necessitat de disposar de procediments i canals confidencials perquè terceres persones puguin informar de possibles casos d'incompliment d'aquesta llei garantint la seua confidencialitat. Així mateix, en la disposició final primera, insta la creació d'una pàgina web que habilite la possibilitat de rebre informació de casos d'incompliments d'aquesta llei de persones sense identificar, per a garantir la seua intimitat i la protecció de dades de la persona afectada.

Finalment, la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de 3 d'abril de 2018 per la qual es desestima el recurs contenciós administratiu pel qual s'impugna l'Acord del Ple de l'Ajuntament de Madrid, de 23 de desembre de 2016, pel qual s'aprova el reglament orgànic de l'Oficina Municipal contra el Fraude i la Corrupció (Butlletí Oficial de la Comunitat de Madrid núm. 11 de 13 de gener de 2017), en pronunciar-se sobre la legalitat de les "denúncies anònimes" manifesta el següent:

Cuando la Administración se encuentre ante una denuncia anónima, obviamente, no podrá, sin más, acordar en base a la misma el inicio del procedimiento. Ahora bien, nada impide que, cuando la denuncia presente ciertos signos de veracidad y credibilidad, la Administración pueda realizar una cierta investigación mediante la realización de determinadas actuaciones previas tendente a verificar, prima facie, los hechos irregulares puestos en su conocimiento.

Per a finalitzar la valoració de les Observacions a aquest article, quant a la possible contradicció entre el dret a què s'investguen els fets denunciats i la possibilitat de no fer-ho quan es "s'evidencie la seua falta de fonament", hem de remetre'ns al propi significat dels termes l'aplicació dels quals determinarà la decisió d'iniciar o no una labor de comprovació. Així mateix ha de tindre's en compte que la qualificació de les persones responsables de realitzar aquesta valoració oferirà les suficients garanties de la correcta aplicació del precepte.

Observacions a l'article 14

Observació: *Es proposa modificar l'apartat 1 de manera que les mesures cautelars que s'adopten tinguen per finalitat garantir tots els drets de les persones investigades, no sols els que es deriven de la Llei 22/2018.*

Valoració: No s'accepta l'al·legació, el desenvolupament reglamentari se cenyeix al que es preveu en la llei de referència.

Observació: *Respecte de l'apartat 2.b), es proposa determinar eexpressament quin seria l'òrgan o autoritat competent per a adoptar la decisió de mantindre el secret.*



Valoració: No s'accepta l'al·legació, aquesta qüestió és objecte de regulació en les normes que regeixen l'activitat d'investigació de la IGS que seran objecte d'adaptació a la Llei 22/2018 mitjançant el corresponent desenvolupament reglamentari.

Observacions a la disposició addicional tercera

Observació: *No s'aprecia cap relació de causalitat entre l'afirmació inicial del paràgraf i la resta de la disposició, per la qual cosa es proposa suprimir les paraüeles «El Canal Confidencial únicament s'oposa in via d'entrada de denúncies o alertes i, per tant».*

Valoració: Sí que existeix una clara relació en la mesura en què l'expressió objectada significa que en tractar-se d'una via més d'entrada de dades a la IGS, se li aplica el règim general de protecció previst en la Llei, sense que resulte necessari establir un específic per al canal. No obstant això se suprimeix l'expressió "únicament" per a evitar confusions com la reflectida en l'al·legació.

Observacions sobre el règim transitori

Observació: *En el projecte no es contempla cap règim transitori. Potser seria convenient establir amb una disposició transitòria com es podran presentar denúncies o alertes amb garanties de confidencialitat mentre no estigien operatives les mesures a què fa referència la disposició addicional segona.*

Valoració: No procedeix l'observació, hui dia el mòdul de notificacions electròniques de la Generalitat ja ofereix a les persones denunciants (aquelles que s'identifiquen) una garantia de confidencialitat. Quant a les persones alertadores (aquelles que no vulguen identificar-se), no pot oferir-se una solució telemàtica transitòria amb les degudes garanties d'anonimat, fins que estiga operatiu el canal amb l'eina informàtica a la qual s'ha fet referència. En aquests últims supòsits les persones interessades a comunicar una alerta disposen de vies alternatives, la presencial i la documental. Referent a això, l'article primer de l'esborrany preveu que l'habilitació del canal es realitza sense perjudici que les comunicacions puguin presentar-se per qualsevol dels mitjans previstos en la vigent Llei de Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques

Observacions sobre la disposició final primera

Observació: *Tenint en compte que la regulació del projecte de decret és molt siccinta pel que fa a les mesures i mecanismes que han de garantir la confidencialitat del Canal i la protecció de les persones, tant les que formen denúncies i alertes com les que sigien objecte d'aquestes, es considera que atribuir de forma genèrica al títol del departament competent en matèria d'inspecció de serveis, com es fa en aquesta disposició, la facultat de dictar qualsevol disposició de desenvolupament del decret resulta excessiva, en la mesura que pot afectar de manera directa, i sense restriccions per normes de rang superior, als drets de les persones, especialment de les que sigien objecte de denúncies i alertes.*

Valoració: No procedeix l'al·legació, ha de presumir-se que l'exercici de les competències per part de qualsevol departament o òrgan del Consell es realitza amb ple respecte al marc jurídic vigent que, en contra de l'al·legat, sí que imposa restriccions.



2. Al·legacions presentades per la conselleria d'Hisenda i Model Econòmic (direcció general de Fons Europeus)

Primera.

La primera al·legació no proposa cap modificació al text, únicament posa en relleu que existeix una aparent similitud d'àmbit entre la Bústa de Denúncies d'aquest projecte de Decret i el que es preveu per a la Bústa de Denúncies de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana creat mitjançant Resolució de 25 d'abril de 2018, (DOGV núm. 8301 de 23.05.2018).

Valoració:

Efectivament existeix eixa coincidència, però la Llei 22/2018 abans esmentada, a l'article 32.4, imposa l'obligació a l'administració de la Generalitat de facilitar la presentació de denúncies o alertes d'irregularitats i males pràctiques, mitjançant un canal segur i accessible que permetrà la seua formulació.

La Llei 11/2016, de 28 de novembre, de la Generalitat, de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana estableix la seua adscripció a les Corts.

Segona.-

Observació: *Debería incluirse en el proyecto de Decreto remitido in apartado que indique, respecto al sistema de prevención en la gestión de fondos europeos, que en el momento en que tenga entrada una denuncia o alerta en el Canal Confidencial relativa a un asunto relacionado con la gestión de fondos europeos se dé traslado de forma inmediata al departamento de la Generalitat competente para su conocimiento y efectos oportunos, todo ello para hacer efectiva la previsión incluida en la Disposición Adicional Primera de la LEY 22/2018, de 6 de noviembre, de la Generalitat, 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.*

Valoració:

No es considera procedent incloure cap modificació en el text. Tal com s'indica en l'observació formulada, la Disposició Addicional Primera de la Llei ja preveu que les mesures que siguen implementades per part d'aquells departaments de la Generalitat que gestonen fons europeus en aplicació de la corresponent normativa de la Unió Europea, es regiran per les seues disposicions i instruccions específiques.

Per altra banda, l'article 7. Òrgan competent, coordinació i col·laboració, de projecte de Decret estableix a l'apartat 2 que "La Inspecció General de Serveis, amb la finalitat d'evitar possibles duplicitats d'accions de control, **distribuirà les comunicacions** que tnguen entrada a través d'aquest canal als òrgans i unitats competents, per raó de la matèria". Per la qual cosa, ja es recull el trasllade a l'òrgan competent, siga la direcció general de Fons Europeus o qualsevol altra.



3. Al·legacions presentades per la conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública

Pel que fa a aquestes observacions, es plantegen quatre comentaris que són més dubtes o prevencions futures que al·legacions, sense proposar canvis concrets al text, per la qual cosa no es fa cap valoració sobre aquestes.

**El subdirector general d'Atenció a la Ciutadania,
Qualitat i Inspecció de Serveis**

Firmado por [REDACTED]
el 11/03/2019 15:29:16

