

De:
A:
Cc:
Asunto: Observaciones en trámite de información pública al AL de Integridad Pública de CLM
Fecha: miércoles, 17 de agosto de 2022 12:58:11
Archivos adjuntos: [image003.png](#)
[2022-08-17-Observaciones AL IPCLM.pdf](#)

Buenos días.

Conforme a la Resolución de 19 julio de 2022, de la Vicepresidencia, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el Anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación de los sistemas y canales de alertas como transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, por el presente se remiten a la dirección de correo indicada las observaciones relativas a la regulación del sistema y canales internos de información, la identificación de la unidad responsable, la tramitación de los procedimientos relacionados con dichos canales, las infracciones y sanciones en materia de protección del informante y las disposiciones adicionales referidas al canal externo.

Saludos.



"Antes de imprimir este mensaje, asegúrese de que es necesario. El medio ambiente está en nuestra mano"

AVISO LEGAL: El contenido de este mensaje de correo electrónico, incluido los ficheros adjuntos, es confidencial y está protegido por el artículo 18.3 de la Constitución Española, que garantiza el secreto de las comunicaciones. Si usted recibe este mensaje por error, por favor póngase en contacto con el remitente para informarle de este hecho y no difunda su contenido ni haga copias.



OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN DE LOS SISTEMAS Y CANALES DE ALERTAS COMO TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, DE 23 DE OCTUBRE DE 2019, RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN (ALIP)

Preliminar – Se asume la opción del ALIP de dar por supuesta, a efectos prácticos, la aprobación sin cambios del Anteproyecto de Ley estatal de transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 (en adelante, ALE)¹. Las observaciones que siguen y la recomendación final se limitan a la parte del ALIP referida a la regulación del sistema y canales internos de información, la identificación de la unidad responsable, la tramitación de los procedimientos relacionados con dichos canales, las infracciones y sanciones en materia de protección del informante y las disposiciones adicionales.

Primera. – A la Exposición de Motivos. Último párrafo del apartado II y séptimo párrafo del apartado III. En el Derecho de la Unión Europea, la transposición es el proceso mediante el cual los Estados miembros dan fuerza a las disposiciones de las Directivas mediante la aprobación de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas precisas para su aplicación. Las Directivas obligan a los Estados miembros en cuanto a los resultados que deban conseguirse, dejando en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para conseguirlo. Es por tanto el Derecho interno el que se modifica, para adaptarse a las Directivas, a fin de alcanzar los resultados prescritos, y no a la inversa como se indica en ambos párrafos.

Segunda. – A la Exposición de Motivos. Séptimo párrafo del apartado III. La Directiva (UE) 2019/1937 no «tipifica» ninguna infracción. Enumera, por una parte, en su anexo, todos los actos de la Unión que entran dentro de su ámbito de aplicación material y, por otra, ordena a los Estados miembros que establezcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que impidan o intenten impedir las denuncias; adopten medidas de represalia, promuevan procedimientos abusivos contra las personas incluidas en su ámbito de aplicación personal o incumplan el deber de mantener la confidencialidad de la identidad de los denunciantes, así como con respecto a estos cuando se establezca que han comunicado o revelado públicamente información falsa a sabiendas.

Tercera. – A la Exposición de Motivos. Último párrafo del apartado III. Con arreglo al artículo 288, párrafo tercero, del TFUE, las Directivas obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, lo que incluye la observancia de los plazos de transposición establecidos en las mismas. Lo que los principios de buena regulación reclamaban -y siguen reclamando aún- era una transposición a tiempo, o cuyo retraso sea el menor posible, y, sobre todo, fidelidad al texto de la Directiva, al servicio de sus objetivos, y no de otros intereses, por legítimos que sean.

El simple hecho de que para la creación del Sistema interno de información de la JCCM (en adelante SII) y la regulación de los procedimientos se haya optado por una ley y no por una disposición de rango reglamentario, o por un sistema de gestión interno, provocará que el incumplimiento del plazo de la Directiva se extienda, sin justificación posible, más allá del plazo máximo previsto en la disposición

¹ Versión pública tomada en consideración por el Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2022.



transitoria tercera, apartado 1, del ALE, pues no se juzga factible que la tramitación y aprobación del proyecto se complete en menos de tres meses y 20 días, incluyendo el mes previsto para la *vacatio legis* y el plazo de la consulta previa a la que se refiere la observación quinta, además de lo que se indicará en la observación sexta.

Cuarta. – Al artículo 6, apartado 3, letra ñ). De conformidad con el artículo 9, apartado 1, del ALE, el órgano competente para la designación y la destitución o cese de la persona física responsable de la gestión del SII ha de ser el Consejo de Gobierno.

Quinta. – Al Título III. El artículo 8, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/1937 y el artículo 5, apartado 1, del ALE, se oponen a que el establecimiento o implantación de los canales y procedimientos de denuncia interna se hagan sin una previa consulta a los interlocutores sociales/representación legal de las personas trabajadoras.

Sexta. – A los artículos 18, apartado 2, y 23, apartados 3 y 4. En la medida que el ALIP adopta un tono programático (el SII deberá permitir..., garantizar..., integrar...) y difiere en el tiempo la materialización de previsiones básicas para la operatividad del sistema (se habilitará el correspondiente aplicativo informático...; los canales internos deberán...; el procedimiento de gestión de las comunicaciones será aprobado...), sin que cada mandato vaya acompañado del correspondiente plazo de ejecución, es de temer que la entrada en vigor de la ley autonómica no resolverá de inmediato el problema de incumplimiento de la Directiva y de la Ley de transposición, y que el problema se prolongará por un largo tiempo.

Séptima. – A los artículos 18, apartados 1 y 2.a), 23, apartados 1 y 3, y 25, apartados 4.d) y f). Los artículos 5, apartado 2, y 8, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/1937 se oponen al establecimiento de condiciones restrictivas sobre la «información sobre infracciones» que puede ser comunicada a través de un canal de denuncia interna; o a que su seguimiento diligente se supedite al requisito de que el objeto de la información sea «susceptible de una resolución más eficaz» en el ámbito de los canales internos gestionados por la unidad responsable.

En primer lugar, porque, a efectos de la Directiva, la «información sobre infracciones» que se puede comunicar a través de un canal interno no se limita a las infracciones consumadas, sino que incluye las sospechas razonables y la información sobre infracciones potenciales que, muy probablemente, puedan producirse en la organización.

En segundo lugar, porque el recurso por incumplimiento (art. 258 TFUE) se basa en la comprobación objetiva de la existencia del incumplimiento de las obligaciones que el TFUE o un acto de Derecho derivado imponen al Estado miembro. Carece de relevancia en consecuencia que el incumplimiento resulte de la voluntad del Estado miembro o de la de sus agentes, de su negligencia o, incluso, de dificultades técnicas o estructurales a las que haya tenido que hacer frente (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 76 y jurisprudencia citada). Condicionar la admisibilidad de las informaciones sobre infracciones a que las infracciones puedan vincularse a conductas reprochables a cargos o personas concretas al servicio de la Administración puede privar de efecto útil a la Directiva, cuyo objetivo, no lo olvidemos, de acuerdo con su artículo 1, es «reforzar la aplicación del Derecho y las políticas de la Unión en ámbitos específicos». Una vez puesto de manifiesto un incumplimiento, se precisa ponerle fin en el menor tiempo posible, y esta es una dimensión preterida por el ALIP.



Y, en tercer lugar, porque los canales internos para la comunicación de información sobre acciones u omisiones ilícitas, o que desvirtúen el objeto o la finalidad de las normas incluidas en el ámbito de aplicación material de la Directiva, no pueden configurarse como subsidiarios de otros canales (v.g. quejas, sugerencias o reclamaciones). El deseo de que *«las infracciones que pueden ser objeto de denuncia, con garantías de confidencialidad y anonimidad, (sean) no sólo las que específicamente se tipifican en la citada Directiva, sino todas aquellas que puedan cometerse»* no puede privar de seguimiento diligente a las primeras simplemente porque la unidad responsable estime, apriorísticamente, que las eventuales *«consecuencias jurídicas que puedan derivarse de su tramitación no justifican el desarrollo de un procedimiento de investigación»*.

Octava. – A los artículos 18, apartado 2.b), 21, apartado 1, letras d) y f) y 23, apartado 3. De conformidad con los artículos 6, apartado 1.b), 19 y 20 de la Directiva (UE) 2019/1937 y con los artículos 7, apartado 4, 36, apartado 4, 41 y 61, apartado 3, del ALE, la ley autonómica debería prohibir, en su ámbito de aplicación, todas las formas de represalias, incluidas las amenazas de represalia y las tentativas de represalia, identificando a la autoridad competente a la que las personas que vean lesionados sus derechos por causa de su comunicación (interna) puedan solicitar protección o apoyo.

Es desconcertante que el artículo 23, apartado 3, del ALIP descarte tramitar y dar respuesta a las comunicaciones cuando los informantes indiquen que ellos o sus asistentes corren el riesgo de sufrir represalias; que el artículo 21, apartado 1.d), señale que corresponde al responsable del sistema interno de información proponer *«la adopción de las medidas necesarias para garantizar la protección de los informantes»* sin que se sepa a quién dirigirá su propuesta, o que, conforme a la letra f) del mismo apartado, le corresponda *«instruir (...) los procedimientos sancionadores por las infracciones contra el régimen de protección de los derechos de las personas alertadoras, previstas en la legislación básica estatal»*, sin que se identifique a la autoridad que resolverá la imposición de las sanciones (el artículo 35.1 del ALIP atribuye sin embargo la instrucción de los expedientes sancionadores a la Oficina de Integridad Pública).

Junto a lo antes expresado (observación cuarta), cabe considerar que la limitación a tareas de propuesta de las funciones de la persona responsable de la gestión del SII menoscaba la independencia y autonomía con las que debe desarrollarlas con arreglo al artículo 9, apartado 4, del ALE.

Novena. – A los artículos 18, apartado 2.c), 24, apartado 1, y a la disposición adicional primera. Todos los canales internos de información de que disponga una entidad para posibilitar la presentación de información sobre infracciones deben estar integrados dentro de su SII (artículo 7.1 del ALE). El ALIP, sin embargo, ha excluido de la integración en el SII de la JCCM a todas las entidades de su sector público que cuenten con 50 o más trabajadores, que, de este modo, se ven obligadas a instaurar sus propios sistemas. Dicha exclusión, que es una decisión autónoma del ALIP, no aparece motivada.

Décima. – Al artículo 19. Constituye uno de los supuestos en los que la técnica de la *lex repetita* (o *leges repetitae*) no resulta constitucionalmente admisible, por la alteración de los términos de la norma básica reproducida (artículo 3 del ALE). Se incide sobre una materia en la que el legislador autonómico carece de toda disponibilidad y se restringe el acceso al SII de determinados sujetos (letras b, c y d del apartado 1).

Undécima. – Al artículo 23. El artículo 13, apartado 3, del ALE obliga a implantar un canal interno diferenciado en los organismos públicos con funciones de comprobación o investigación de incumplimientos sujetos a esta norma. Debería pues contemplarse pues la existencia de un canal interno



referente a los incumplimientos propios de la Oficina de Integridad Pública y de su personal, independiente de los canales internos gestionados por la unidad responsable.

Conforme al apartado 2 del artículo 23, cuando las informaciones se presenten por vía telefónica o sistemas de mensajería de voz o por medio de reuniones presenciales, *«deberán documentarse en los términos previstos por la legislación básica estatal»*. Cabe advertir que, del último párrafo del apartado 2 del artículo 17 del ALE parece deducirse que solo las personas que informen verbalmente a la Autoridad Independiente de Protección del Informante tienen derecho a *«comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma el acta de la reunión»*. Pero el artículo 18 de la Directiva, cuyas disposiciones resultan aplicables tanto al registro de las denuncias internas como al de las denuncias externas, establece que las entidades jurídicas de los sectores privado y público y las autoridades competentes ofrecerán al denunciante la oportunidad de comprobar, rectificar y aceptar mediante su firma la transcripción de la llamada o el acta de la reunión.

Duodécima.- Al artículo 24. Reproduce, sin citarlo, el artículo 25 del ALE, que extiende a las entidades obligadas al establecimiento de canales internos las mismas obligaciones de información que el artículo 13 de la Directiva impone facilitar únicamente en el caso de los canales externos, lo cual no tiene mucho sentido. En todo caso, la técnica de la *lex repetita* puede mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía. La STC 341/2005, de 21 de diciembre, sintetiza la doctrina constitucional sobre esta práctica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades y, en ocasiones, ilegítima.

Decimotercera. – A los artículos 26 y 27. No se menciona en ellos la necesidad de dar respuesta a los informantes, que, sencillamente, dejan de ser citados. El procedimiento pasa a ser un asunto interno entre la oficina investigadora y el órgano investigado, que ambos ventilarán en privado siempre que no sea necesario implicar a otros órganos (superior jerárquico, órgano competente para la recuperación de activos o elementos patrimoniales). El ALIP se olvida de que de conformidad con el artículo 9, apartado 1.f) de la Directiva (UE) 2019/1937, el plazo razonable para dar respuesta informante, en los procedimientos de denuncia interna, no puede ser superior a tres meses a partir del acuse de recibo o, si no se remitió un acuse de recibo al denunciante, a tres meses a partir del vencimiento del plazo de siete días después de hacerse la denuncia. Aunque el artículo 8, apartado 2.g) del ALE, contemple la posibilidad de ampliar dicho plazo en casos de especial complejidad, hasta un máximo de otros tres meses adicionales, es claro que en la Directiva esta posibilidad está reservada a los canales de denuncia externa. La previsión del ALIP de un plazo de tres meses «como norma general», pero únicamente para llevar a cabo las tareas de investigación inicial (esto es, sin contar los plazos de elaboración de los informes, recomendaciones, seguimientos, planes de mejora, etc.), no se atiene ni a la Directiva ni a lo dispuesto en el ALE.

En todo caso, se precisaría un glosario de definiciones, que señalase las diferencias entre «anomalías», «irregularidades», «debilidades», «ineficiencias», «malas prácticas» y «deficiencias», y que explicase cómo es posible que las *«anomalías puntuales»* puedan llegar a presentarse en *«un número significativo»* de ocasiones.

Decimocuarta. – A los artículos 31, 34 y 35, apartado 1. El régimen sancionador previsto en el ALE contempla infracciones contra los derechos y garantías previstos a favor de las personas que informen sobre las infracciones incluidas en su ámbito material de aplicación. Estas infracciones no son, evidentemente, *«infracciones al Sistema interno de información de la JCCM»* (en el artículo 21.1.f se habla en cambio de



«infracciones contra el régimen de protección de los derechos de las personas alertadoras»). Entendemos que las únicas sanciones aplicables a tales infracciones serán las contempladas en el ALE y no las que establecidas, de manera indiferenciada, en el artículo 34 del ALIP. Al fin y al cabo, el artículo 61.3 del ALE atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora a los órganos competentes de las comunidades autónomas respecto de las infracciones cometidas en el ámbito del sector público autonómico de la correspondiente comunidad autónoma. Resulta insólito que la sanción de una infracción de carácter grave en estas materias consista meramente en la declaración del incumplimiento.

El artículo 35.1 indica que corresponde a la Oficina de Integridad Pública la incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, así como la imposición de sanciones. Expresado de este modo, contraviene el artículo 63.1 de la LPAC, con arreglo al cual, en los procedimientos de naturaleza sancionadora ha de establecerse la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos.

Decimoquinta. – A las disposiciones adicionales segunda, apartados 2 y 3, y tercera. Estos preceptos introducen una notable confusión sobre el sistema de fuentes, haciendo parecer que es la ley autonómica la que, a partir de su entrada en vigor, habilitará la aplicación de la ley básica estatal y permitirá que las personas físicas (esto es, excluyendo sin justificación a las personas jurídicas incluidas en el ámbito de aplicación personal del ALE) informen a través del canal externo sobre la comisión de infracciones; la que establece el modo en que dichas comunicaciones deberán ser recibidas, tramitadas e instruidas; y la que reconoce a los informantes determinados derechos y garantías, entre ellos el derecho a protección.

17 de agosto de 2022.

**FERNANDO
RIAGUAS
LOPEZ -** Firmado digitalmente por
FERNANDO
RIAGUAS LOPEZ -
Fecha: 2022.08.17
12:44:31 +02'00'