

9/23

dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto

por el que se crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la CAE

Bilbao, 29 de mayo de 2023



CES
EGAB

Consejo Económico
y Social Vasco

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Dictamen 9/23

I.- ANTECEDENTES

El día 17 de mayo de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, solicitando informe sobre el *“Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”*, según lo establecido en el artículo 3.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco.

La norma que se nos consulta tiene por objeto la creación del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en los términos previstos en la Ley Estatal 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción, y en cumplimiento 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.

De manera inmediata fue enviada copia del documento a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran sus propuestas y opiniones y dar traslado de estas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco. El 26 de mayo de 2023 se reúne la Comisión de Desarrollo Económico y, a partir de los acuerdos adoptados, se formula el presente Proyecto de Dictamen para su elevación al Pleno del Consejo del 29 de mayo donde se aprueba por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El *“Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”* consta de exposición de motivos, 20 artículos estructurados en cuatro Capítulos, dos disposiciones adicionales, tres transitorias y dos disposiciones finales.

Explica la exposición de motivos que 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, califica como clave a la hora de descubrir y prevenir infracciones del Derecho de la Unión que son perjudiciales para el interés público el papel que desempeñan las personas que, habiendo tenido conocimiento de las mismas en el contexto de sus actividades laborales, informan sobre tales infracciones.

Mediante esta Directiva se contemplan las normas mínimas comunes a aplicar en el ámbito de la Unión Europea que garanticen una protección eficaz de las personas informantes, en aras de preservar el interés público, para lo que su artículo 26.1 establece su preceptiva transposición señalando que *“los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva”*.

La Ley Estatal 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, incorpora al Derecho español la Directiva 2019/1937 y plasma en el Derecho positivo el objetivo fundamental de proteger a las personas que en un contexto laboral o profesional detecten infracciones y las comuniquen mediante los mecanismos regulados en la misma.

Además, extiende su ámbito material más allá del contemplado en la Directiva 2018/1937, incluyendo también aquellas infracciones penales y administrativas graves y muy graves de nuestro ordenamiento jurídico, entendiéndose comprendidas entre estas todas aquellas infracciones que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social.

Los destinatarios de tal protección son todas aquellas personas que, comunicando las infracciones apuntadas, tengan vínculos profesionales o laborales con entidades tanto del sector público como del sector privado, así como aquellas que ya hayan finalizado su relación profesional, personal voluntario, en prácticas o en período de formación, o personas que participan en procesos de selección. También extiende su amparo a las personas que prestan asistencia a quienes actúan como informantes, a las personas de su entorno que puedan sufrir represalias, así como a las personas jurídicas propiedad de la persona informante, entre otras.

La Ley 2/2023 dispone la creación de los mecanismos precisos para hacer efectiva la misma en todos los niveles y ámbitos en los que se despliega. Así, además de contemplar la existencia de canales externos gestionados por autoridades públicas, impone la creación y ordenación de canales internos de información y denuncia en el seno de las empresas y en la totalidad de las entidades públicas. De esta manera, opta por la utilización de manera preferente de este Sistema interno de información sobre prácticas irregulares para canalizar su conocimiento por la propia organización afectada, por considerar que una actuación diligente y eficaz en el seno de la propia organización facilita paralizar las consecuencias perjudiciales de las actuaciones investigadas y reparar lo antes posible los daños eventualmente producidos.

En relación con la vinculación jurídica de esta Ley 2/2023, de 20 de febrero, para las entidades y organizaciones encuadradas en el ámbito del sector público en la Comunidad Autónoma de Euskadi, no cabe sino la calificación de su contenido como uno de los aspectos básicos del régimen jurídico de las administraciones públicas, resultando preceptiva su directa observancia. En consecuencia, de conformidad con la naturaleza de normativa básica de esta Ley 2/2023, corresponderá a cada una de las administraciones públicas del ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi su particular creación y regulación.

Se trata en consecuencia de aplicar en el seno del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en los términos contemplados en el Título II de la Ley 3/2023, de 12 de mayo, del Sector Público Vasco, las previsiones contenidas en la Ley 2/2023 y constituir un Sistema interno de información y protección de las personas que trasladen la información sobre infracciones.

Todas las organizaciones y entidades del sector público deberán contar con este Sistema interno, por lo que la decisión articulada mediante este Decreto consiste en la constitución de un único Sistema interno común que abarque la totalidad de las organizaciones que forman parte del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por otro lado, además de responder al principio contemplado en la Ley 3/2022, de 12 de mayo, del Sector Público, de organización en base al criterio de economía y adecuada asignación de medios a los objetivos institucionales, se pretende dar un adecuado cumplimiento en la CAPV a la previsión de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, considerando que la concentración de la totalidad del esquema organizativo autonómico en un único canal interno de información atribuirá a este novedoso sistema de nueva implantación en nuestro ámbito y a sus mecanismos de gestión e investigación, así como a la persona Responsable del Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección

de las personas informantes, el máximo nivel de reconocimiento administrativo y social.

Además, resulta preciso asumir que el mandato de la Directiva 2019/1937 y de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, no se limita a la mera creación de los señalados Sistemas internos de información, ya que impone al “órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo” la aprobación del procedimiento de gestión de informaciones que obedezca a las características básicas de confianza e imparcialidad, prestando la debida garantía y protección a la indemnidad de las personas informantes, y que responda a las notas de confidencialidad de la identidad de la persona informante, accesibilidad, agilidad y eficiencia en la gestión e investigación de las informaciones recibidas.

Se precisa también la determinación del plazo máximo para dar respuesta a las actuaciones de investigación, que no podrá ser superior a tres meses a contar desde la recepción de la comunicación, la exigencia del respeto a la presunción de inocencia y al honor de las personas afectadas y el respeto de las disposiciones sobre protección de datos personales, así como establecer la remisión de la información al Ministerio Fiscal con carácter inmediato cuando los hechos objeto de la comunicación pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito. En el caso de que tales hechos afecten a los intereses financieros de la Unión Europea, la información se deberá remitir a la Fiscalía Europea.

Así mismo, la Ley 2/2023, de 20 de febrero, precisa que el Sistema interno de información debe contar con un Responsable del Sistema, persona física cuya designación corresponde al órgano de gobierno del organismo correspondiente, que deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y que deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo. Estas características de la persona designada como Responsable del Sistema interno requieren su configuración jurídica como un órgano con el reconocimiento de un estatus básico que garantice tales notas fundamentales.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

Se somete a nuestra consideración el *“Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”*.

Valoramos positivamente esta iniciativa que, en cumplimiento del mandato de la Ley Estatal 2/2023, de 20 de febrero, y de la Directiva (UE) 2019/1937, tiene por objeto la garantía de la protección efectiva a aquellas personas que en el marco del sector público de la CAPV denuncien o aporten información relativa a infracciones al Derecho de la Unión e infracciones penales y administrativas graves o muy graves, perjudiciales para el interés público.

Con este Decreto se traslada al ámbito de la organización del Sector Público de CAPV la pretensión general señalada por la citada disposición de la Unión Europea: La colaboración ciudadana y el correcto despliegue del Sistema de Información que se regulan en esta norma constituirán un importante instrumento para evitar eventuales situaciones de fraude y de corrupción.

Por otra parte, queremos señalar que valoramos positivamente la concentración de la totalidad del esquema organizativo autonómico en un único canal interno de información, que contribuirá a la especialización del servicio, a las economías de escala y a la adopción de un criterio único, si bien esta eficiencia únicamente estará garantizada con una dotación suficiente de medios humanos y materiales.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Artículo 5. Ámbito personal de aplicación

Para mayor claridad, se sugiere, en el **apartado 1** de este artículo, la **adición** destacada en negrita:

*“1. La comunicación e información sobre las infracciones contempladas en el artículo 4 podrá ser presentada mediante el Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes regulado en el presente Decreto por las personas que hayan obtenido conocimiento sobre las mismas en un contexto laboral o profesional en el seno de las organizaciones integradas en el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi **a que se refiere el artículo 3 anterior**, comprendiendo en todo caso a los siguientes sujetos:...”*

Artículo 11. Acuse de recibo de la presentación

Este artículo dispone que *“se cursará a la persona informante el oportuno acuse de recibo de la comunicación presentada. En el caso de no formularse tal comunicación a través de medios electrónicos, lo que implica el acuse de recibo inmediato, este se formalizará en el plazo máximo de siete días naturales tras su recepción, salvo que ello pudiera poner en riesgo su debida confidencialidad”*.

Sorprende que, en las comunicaciones que no se presenten electrónicamente, se formule el acuse de recibo en el plazo de siete días naturales desde su recepción.

Entendemos que podría darse el acuse de recibo en el momento de entrega de la comunicación en la ventana administrativa correspondiente y, en todo caso, su efectividad en la oficina del sistema interno pudiera tener un plazo administrativo de siete días.

Artículo 12. Triaje

Nos llama la atención que el título del artículo se denomine “triaje”, más propio del ámbito de la medicina. Podría titularse, por ejemplo, *“Proceso de valoración”*.

Artículo 13. Fase de investigación

Con carácter general, consideramos que este artículo resulta confuso en la disposición de sus apartados, y que quedaría mucho más claro si se dividiera en dos subapartados: el primero para el supuesto de que los hechos denunciados sean indiciariamente constitutivos de delito y el segundo regularía el procedimiento para el resto de los casos.

Para el primero de los supuestos, el **apartado 2** dispone que *“si los hechos contenidos en la comunicación pudieran ser indiciariamente constitutivos de delito la persona Responsable del Sistema procederá con carácter inmediato a la remisión de la información al Ministerio Fiscal, declarando concluida su actuación y comunicando tal circunstancia a la persona informante y al Consejero o Consejera titular del Departamento al que el organismo o ente afectado se encuentre adscrito, así como a la persona titular del Departamento al que se adscribe este Sistema interno de información, todo ello sin perjuicio de la reserva debida en el supuesto de la eventual declaración judicial de secreto respecto de tales actuaciones”*.

Se recomienda revisar la redacción de este apartado a fin de que quede garantizada, en todo caso, la

presunción de inocencia de la persona denunciada, de manera que los hechos denunciados serán remitidos al Ministerio Fiscal solo si una vez contrastada indiciariamente su veracidad se concluye que estos hechos pudieran ser constitutivos de delito.

Asimismo, los párrafos siguientes deberán estar precedidos de una entradilla en el sentido de que se refieren al desarrollo de la investigación en los supuestos en que los hechos denunciados, incluso de ser ciertos, no serían constitutivos de delito.

Artículo 20. Adopción de medidas de protección

En relación con la publicidad de los hechos, medidas, etc. que se señalan en el artículo 20.3, así como en las Disposiciones Adicionales primera y segunda, nos parece conveniente para su mejor comprensión una mayor claridad en su redacción, así como determinar los plazos y los términos para su publicación en los portales de transparencia citados.

V.- CONCLUSIÓN

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del *“Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Sistema interno de información de infracciones normativas y de protección de las personas informantes en el marco del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi”* con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 29 de mayo de 2023

Vº Bº de la Presidenta

La Secretaria General

Emilia M. Málaga Pérez

Olatz Jaureguizar Ugarte