



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

N.º 23/2018

Excmo. Sr.:

SEÑORES:

Joaquín Sánchez Garrido, Presidente
Fernando Andújar Hernández
Enrique Belda Pérez-Pedrero
José Sanroma Aldea
Fernando José Torres Villamor
Soledad Rodríguez Rivero, Secretaria
General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 24 de enero de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:



“En virtud de comunicación de V. E. de 15 de diciembre de 2017, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Informe propuesta.- Con fecha 3 de julio de 2017, el Director General de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno suscribió informe propuesta donde se justifica la necesidad de crear un ““Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha” como instrumento público y accesible desde el Portal de Transparencia, que ha de facilitar la identificación y el control de las actividades de influencia que dichos grupos

ejercen ante la Administración de la Junta de Comunidades, sus entes de derecho público y el resto de organismos que constituyen su sector público”.

Indica igualmente que el proyecto de Decreto constituye el desarrollo normativo del Capítulo IV, Título III de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, dando cumplimiento al mandato de desarrollo establecido en la disposición adicional 6^a de dicha norma.

En una diligencia de la misma fecha, el mencionado órgano directivo hace constar que la previsión normativa de referencia había sido incluida en el Plan Anual Normativo aprobado por el Consejo de Gobierno el día 27 de diciembre de 2016 y que dicha iniciativa normativa ha sido sometida a consulta pública previa a través del Portal de Transparencia entre los días 24 de mayo y 30 de junio de 2017, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Segundo. Autorización de la iniciativa.- A la vista del citado informe propuesta, con fecha 4 de julio de 2017, el Vicepresidente autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto citado.

Tercero. Proyecto de Decreto.- Figura a continuación el proyecto de Decreto sometido a dictamen, carente de fecha. Consta de un preámbulo, diecisiete artículos integrados en dos capítulos, una disposición adicional, una final y dos anexos.

La parte expositiva se inicia indicando la necesidad de que la actividad desarrollada por los grupos de interés con el objetivo de influir en los procesos de decisión de los responsables políticos, debe ser ejercida con visibilidad y sujetarse a unas pautas éticas de conducta que aseguren la legitimidad de esa intervención. Dicha necesidad justifica la creación del Registro de Grupos de Interés, el cual se produce en cumplimiento y desarrollo del mandato contenido en el Capítulo IV del Título III de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

El Capítulo I contiene las disposiciones generales en los artículos 1 a 3.

El artículo 1 regula su objeto, consistente en la creación y regulación de dicho registro, así como el procedimiento de inscripción, y la definición de un código ético de conducta al que deben someterse los sujetos inscritos.

El artículo 2 dispone quienes son los sujetos obligados.

El artículo 3 contiene las definiciones a efectos del Decreto.

El Capítulo II se titula “*El Registro de Grupos de Interés*” y engloba los artículos 4 a 17, dividido en 6 secciones.

La sección primera, normas comunes, incluye los artículos 4 -naturaleza y fines-; 5, sobre gestión y tramitación electrónica; y 6, que determina la adscripción y el órgano responsable del Registro.

La sección segunda regula el procedimiento de inscripción en los artículos 7 a 11. El artículo 7, sobre la solicitud y modificación; el 8, sobre subsanación; el 9, sobre la resolución del procedimiento; el 10, sobre derechos y obligaciones; y el 11, sobre modificación de datos.

La sección tercera, regula los procedimientos de suspensión y cancelación de la inscripción en los artículos 12 y 13, respectivamente.

La sección cuarta, se compone de un solo artículo, el 14, donde se regula el código de conducta que deben observar los grupos de interés para su inscripción en el registro.

La sección quinta se refiere al “*Control y fiscalización del código de conducta y los datos registrales*”. Se compone de dos artículos: el 15, relativo a los mecanismos de control y fiscalización, y el 16 sobre “*Actuaciones y procedimientos*”.

La sección sexta “*informes*” tiene un único artículo, el 17, titulado “*Informes estadístico y anual*”.

La disposición adicional única, se refiere a la creación del fichero de datos personales “*Registro de Grupos de Interés de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y su sector público*”.

La disposición final única faculta al titular de la Consejería u órgano de la Administración regional con competencias en materia de buen gobierno, para dictar las disposiciones y actos necesarios para el desarrollo y ejecución del Decreto y determina la entrada en vigor de este a los seis meses “*siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha*”.

A continuación figuran los anexos I “*Clasificación de los grupos de interés*” y II “*Información de los grupos de interés que ha de contenerse en la declaración responsable ante el Registro*”.

Cuarto. Memoria inicial.- Con fecha 3 de octubre de 2017, el Director General de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno suscribió una memoria donde, tras repasar los antecedentes, la necesidad y oportunidad del proyecto, se describe su contenido y se analizan los impactos normativos, económicos y sobre la reducción de las cargas administrativas.

En relación con el impacto económico, afirma que se trata de un instrumento estrictamente administrativo que se va a poner en marcha con los medios personales con que cuenta actualmente la Administración regional, por lo que no se espera que tenga un impacto económico susceptible de valoración en la memoria.

Respecto al impacto por razón de género, indica que carece de repercusión sobre este ámbito, pues sus destinatarios son los grupos de interés, sin distinción alguna entre personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad.

Quinto. Informe de impacto de género.- El mismo día 3 de octubre, el Director General de Transparencia y Buen Gobierno emitió otro informe donde examina de manera específica el impacto de género del proyecto de Decreto. Tras efectuar un análisis de la pertinencia de género, concluye que: “*es de esperar que el fomento de la cultura de transparencia en la que la consecución de la igualdad de género constituye uno de sus fines destacados*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

redundará en la eficacia de políticas que remuevan las condiciones actuales de desigualdad por parte de las Administraciones Públicas así como de los organismos y entes del sector público, siendo este en consecuencia, el principal impacto positivo que la norma proyectada habrá de tener en materia de igualdad de género”.

Sexto. Información pública.- El Director General de Transparencia y Buen Gobierno dictó resolución con fecha 18 de octubre siguiente, sometiendo el proyecto a información pública, para lo que otorgaba un plazo de veinte días naturales para que quien estuviera interesado pudiera consultar el expediente y formular las alegaciones que estimara convenientes. Tal resolución fue publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 207, de 25 de octubre.

En un certificado posterior, dicho órgano directivo deja constancia que el proyecto ha estado a disposición de las personas interesadas en el tablón de anuncios de la Sede Electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, entre los días 26 de octubre y 23 de noviembre de 2017, sin que se hayan formulado alegaciones al proyecto de Decreto.

Séptimo. Informes sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.- El 14 de noviembre de 2017, el Jefe del Área de Servicios Generales emitió informe en el que afirma que la aprobación del proyecto normativo supondrá el establecimiento de un procedimiento no exento de cargas administrativas, cuyo coste evalúa en 3.150 euros.

Al día siguiente, una Inspectora Analista de Servicios emitió otro informe en el que considera que el proyecto de Decreto se ajusta y cumple la normativa aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Octavo. Informe del Gabinete Jurídico.- Sometido el expediente al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, una de sus Letradas, con el

visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, emitió informe sobre el mismo con fecha 13 de diciembre de 2017.

Tras plasmar el ámbito normativo y competencial en el que se desenvuelve la disposición, atendía al procedimiento seguido, concluyendo que se ha respetado el procedimiento general previsto legalmente.

Una vez descrito el contenido de la futura norma, se pronunciaba favorablemente sobre la misma, al apreciar su adecuación al ordenamiento jurídico.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 18 de diciembre de 2017.



A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- El Vicepresidente Primero de la Junta de Comunidades ha sometido a este Consejo el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha, invocando el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, precepto que prevé el pronunciamiento del órgano consultivo en relación a *“Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Entre los objetivos que se pretenden conseguir con el proyecto normativo, según se dice en el informe propuesta, se encuentra el de abordar



Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha

el desarrollo normativo del Capítulo IV del Título III, de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, dando cumplimiento de ese modo al mandato de desarrollo establecido en la disposición adicional 6^a.5 de dicha norma. Ello supone que el proyecto de Decreto remitido ha de considerarse que desarrolla la citada Ley, por lo que el dictamen se emite con el carácter preceptivo con el que fue solicitado.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad “*requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar*”. Añade, en el apartado tercero, que “*En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se*

entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”.

El expediente que se examina comienza con una memoria suscrita por el Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno donde se justifica la conveniencia de la nueva norma y se analiza su incidencia normativa, económica y sobre las cargas administrativas.

Durante el procedimiento de elaboración se han integrado en el expediente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.3 primer párrafo de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, los siguientes informes:

- Informe sobre valoración del impacto de género de la futura norma, dando cumplimiento a lo exigido por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad de Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha.

- Informe sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas, emitido por el Jefe de Área de Servicios Generales de la Secretaría General de Presidencia, conforme a lo previsto en el artículo 34.1.a) del Decreto 69/2012, de 29 de marzo, por el que se regulan las actuaciones sobre calidad de los servicios públicos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en el punto 3.1.1 de las Instrucciones sobre régimen administrativo del Consejo de Gobierno de 25 de julio de 2017, vigentes en la fecha de tramitación de la norma.

- Informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ninguno de los referidos informes ha planteado objeción alguna a la aprobación de la disposición.

No se incluye en el expediente trasladado, no obstante, informe de la Secretaría General de Presidencia, según prevé el apartado 3.1.1.f) de las



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

citadas Instrucciones y el artículo 10.1.e) del Decreto 80/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El expediente así conformado y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El expediente consta de un índice documental y se halla numerado y foliado correctamente, lo que ha facilitado su examen y la apreciación de su contenido.



Con la salvedad señalada anteriormente, cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición proyectada.- El marco normativo en el que se incardina el proyecto de Decreto planteado se encuentra conformado principalmente por la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, a cuyo desarrollo parcial atiende, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional sexta, apartado 5.

La citada Ley se aprobó en cumplimiento del mandato legal contenido en la disposición final novena de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que otorgaba a las Comunidades Autónomas un plazo de dos años para la adaptación de su normativa a las obligaciones contenidas en la misma. No obstante, la Ley

autonómica no se limitó a incorporar al ordenamiento jurídico autonómico obligaciones impuestas con carácter básico por la Ley estatal, sino que vino a completar el marco fijado aprobando un conjunto de medidas adicionales, en uso de sus competencias exclusivas. Entre las medidas no reguladas en la Ley estatal básica pero introducidas en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, figura la regulación los grupos de interés en Castilla-La Mancha.

Como se recuerda en el informe propuesta elaborado por el Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no aborda la regulación de los grupos de interés. Sin embargo, en el ámbito europeo, existe un Acuerdo de 16 de abril 2014, Interinstitucional del Parlamento Europeo y la Comisión, relativo al Registro de transparencia sobre organizaciones y personas que trabajan por cuenta propia, que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea, al objeto de regular la actividad de los grupos de interés en el ámbito de dichas instituciones, invitando a las restantes instituciones europeas a adherirse al registro.



Dicho Acuerdo Interinstitucional fue adoptado en el marco de la política de transparencia, en el entendimiento de que los responsables políticos europeos no actúan al margen de la sociedad civil, sino que mantienen un diálogo abierto, transparente y periódico con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

En este contexto, la exposición de motivos de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, consideró conveniente la inclusión de la identificación de los grupos de interés como una medida de transparencia, en consonancia con el referido Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión. Así, el Capítulo IV del Título III de la Ley regula los denominados grupos de interés, considerando tales las organizaciones y personas que, desarrollando sus actividades en el territorio de Castilla-La Mancha, se dediquen profesionalmente a influir en los procesos de elaboración de las políticas, las disposiciones normativas o, en general, las tomas de decisión pública. A tal



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

efecto, exige a estos grupos la inscripción obligatoria en un registro, cuya creación prevé en un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la ley.

Igualmente se establece que la finalidad del registro no es sólo la de identificar a los componentes del grupo de interés, sino también imponer a sus miembros un código de conducta que garantice el ejercicio ordenado de su capacidad de influencia, cuyo incumplimiento se tipifica en el Título IV como infracción grave o leve, según los casos.

Dado que el objeto principal de la norma proyectada es la creación de un registro autonómico, esta iniciativa tiene su amparo en las competencias previstas en el artículo 31.1, reglas 1^a y 28^a, que recoge la atribución de competencias exclusivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones”* y de *“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*. También en el artículo 39.3 del citado texto estatutario se incide sobre dicha esfera competencial señalando que *“en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31.1.1^a del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias [...] la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia [...]”*; formulación esta que denota el intenso parentesco existente entre las competencias administrativas de orden organizativo y las facultades regulatorias de índole procedural, como ámbitos normativos ligados por una estrecha relación sustantiva.

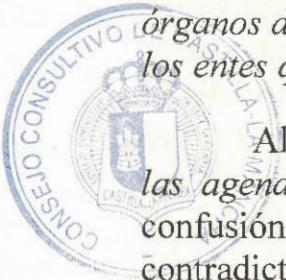
Finalmente, por lo que se refiere a la configuración del Registro y a los procedimientos de inscripción, suspensión y cancelación en el mismo, que tendrán carácter electrónico, debe tenerse en cuenta la normativa básica en la materia dictada al amparo del artículo 149.1.18^a de la Constitución, y que viene constituida principalmente por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, en la parte que se mantiene vigente de manera transitoria hasta el 2 de octubre de 2018; y en el ámbito autonómico

por el Decreto 12/2010, de 16 de marzo, por el que se regula la utilización de medios electrónicos en la actividad de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

IV

Observaciones esenciales.- Pasando al estudio del proyecto sometido a consulta deben efectuarse, en primer lugar, las siguientes observaciones de carácter esencial.

Artículo 3. Definiciones.- El apartado a) define actividad de influencia como la que “*concurre en aquellos sujetos y uniones previstos en el artículo 2.1 que deseen acceder a las agendas de los titulares de los órganos directivos, de apoyo o asistencia de la Administración de la Junta y los entes que configuran el sector público regional*”.

 Al respecto cabe señalar en primer lugar, que la expresión “*acceder a las agendas*” para fijar el concepto “*actividad de influencia*”, induce a confusión, no refleja la actividad que se pretende definir y resulta contradictoria con la propia Ley 4/2016, de 15 de diciembre, según se expone a continuación.

La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, establece en el artículo 9.3 la obligación de publicación de las agendas de trabajo de los titulares de los órganos directivos, de apoyo o asistencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de sus organismos o entidades de derecho público, vinculados o dependientes y del resto de entes que configuran el sector público regional. Por otra parte, el propio proyecto de Decreto en el artículo 3, letra c) identifica las “*agendas de los responsables públicos*” con “*el documento o dispositivo que soporta el desarrollo de su actividad institucional o profesional*”.

De acuerdo con los anteriores enunciados, el acceso a estos documentos o dispositivos (agendas) es público, porque así lo establece la Ley 4/2016, de 15 de diciembre. Este mandato se ha materializado en el



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Acuerdo del Consejo de Gobierno de 09/05/2017, por el que se fija la obligación de publicar las agendas de los altos cargos y asimilados en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos.

En consecuencia, la expresión empleada por el proyecto de Decreto, que vincula la facultad de acceso a las agendas de los responsables públicos con el concepto de “*grupo de interés*”, interpretada según el sentido propio de sus palabras (primero de los criterios interpretativos fijados en el artículo 3 del Código civil) entra en contradicción con la Ley que determina el carácter público de estas agendas.

Esta observación fue puesta de manifiesto por el Consejo en su dictamen 258/2016, de 19 de julio, relativo al anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, donde se indicaba en relación con el artículo 45 del anteproyecto que “*En el apartado 1 se establece la obligación de inscribirse en el Registro de grupos de interés, para poder acceder a las agendas de trabajo de los titulares de los órganos directivos, de apoyo o asistencia*”. Este artículo parece entrar en contradicción con lo dispuesto en el artículo 9.3, letra c) del propio anteproyecto que determina que la Administración regional y las entidades del sector público regional, “*publicarán además, las agendas de trabajo de los titulares de los órganos directivos, de apoyo o asistencia*”, o el artículo 35.2 que determina entre los principios de actuación la “*transparencia [...] en las agendas y actividades oficiales [...]*”. [...] Es decir, no tiene sentido establecer la obligación de inscribirse en un registro para el acceso a unos datos que previamente se ha declarado que son públicos”.

Considera el Consejo que el concepto “*actividad de influencia*” a definir en la norma proyectada debe aproximarse más al que se maneja en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, que considera tal actividad como aquella que tiene por objetivo “*influir en los procesos de elaboración de las políticas, las disposiciones normativas o, en general, las tomas de decisión públicas*” (exposición de motivos y artículo 43).

El apartado d) define “Sector público regional” del siguiente modo: “*todos aquellos organismos o entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Comunidades inventariadas en el Registro del sector público autonómico*”.

La citada definición de “Sector público regional” es distinta del concepto definido en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, que determina que: “*A los efectos de la presente ley, integran el sector público regional: [] a) Los órganos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha regulados en el Estatuto de Autonomía y los vinculados o dependientes de estos. [] b) La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sus organismos autónomos y entidades públicas vinculadas o dependientes. [] c) Las empresas y fundaciones públicas regionales. [] d) Los consorcios participados mayoritariamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a los que se refiere el artículo 6*”.

La introducción de un concepto de sector público regional distinto del establecido en el citado texto refundido supone introducir un elemento de distorsión en la terminología básica del ordenamiento jurídico regional, por lo que debe evitarse el empleo de un mismo término para definir ámbitos distintos por la inseguridad jurídica que esta práctica supone.

Igualmente debe suprimirse o modificarse la referencia a un “*Registro del sector público autonómico*” que no existe actualmente regulado.

Artículo 6. Adscripción y órgano responsable.- El apartado 1 del artículo proyectado dispone que “*el Registro se adscribe a la Consejería u órgano de la Administración Regional con competencias en materia de buen gobierno*”. El apartado 2 determina que: “*el órgano responsable del Registro es la Consejería u órgano de la Administración Regional con competencias en materia de buen gobierno*”.

Estima el Consejo que la ambigüedad de la redacción dada al precepto no facilita su interpretación ni aclara si se pretende dotar al Registro de la consideración de órgano administrativo o de mera unidad administrativa, pues



*Consejo Consultivo
de Castilla-La Mancha*

se adscribe de manera indistinta a una consejería o a otro “órgano de la Administración Regional”, y se identifica de manera simultánea el órgano responsable del Registro con dicha “Consejería u órgano de la Administración regional”.

Si lo que se pretende con la expresión “u órgano de la Administración regional con competencias en materia de buen gobierno” es amparar la posibilidad de que tales funciones se encuentren atribuidas a un Vicepresidente como ocurre en la actualidad, resulta más oportuno incorporar una disposición adicional que especifique que las referencias a la Consejería competente en materia de buen gobierno se entenderán referidas a una Vicepresidencia cuando esta tenga atribuida tal función, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo.

La imprecisión señalada sobre la naturaleza y la dependencia jerárquica del registro, da lugar a la contradicción que resulta entre el apartado 2 del propio artículo 6 con lo dispuesto en el artículo 9 del proyecto. Así, mientras que el primero identifica el órgano responsable del registro con la propia Consejería competente en la materia (esto es, un órgano que pone fin a la vía administrativa), el segundo afirma que las resoluciones del órgano responsable del Registro no agotan la vía administrativa, por lo que, frente a las mismas puede interponerse recurso de alzada “ante la persona titular de la Consejería u órgano de la Administración Regional con competencias en materia de buen gobierno”.

Por tanto, en el caso de que la intención del redactor de la norma sea configurar el Registro como una unidad administrativa dependiente de un órgano contra cuyas resoluciones pueda interponerse recurso de alzada, debe reformularse la redacción indicando la adscripción del Registro a la Consejería competente en materia de buen gobierno y determinando su dependencia jerárquica de alguno de los órganos directivos en que se estructure dicha Consejería.

En este sentido, el artículo podría redactarse de modo análogo al de otros Registros regulados por la Junta de Comunidades que indican que el

registro queda adscrito a la Consejería competente en la materia que se trate y el responsable de su gestión será el titular de la Dirección General correspondiente a dicho ámbito.

Artículo 10. Derechos y obligaciones.- El apartado 1 a) indica que la inscripción otorga derecho a “*Tener acceso a la agenda de los responsables públicos en su condición de grupo de interés*”.

Como se indicó anteriormente, esta descripción del derecho que se adquiere con la inscripción en el registro, no define adecuadamente la forma en que se pasa a ejercer legítimamente la actividad de influencia pretendida por los grupos de interés. Ello por cuanto que la agenda de los responsables públicos es pública porque así lo dispone la Ley 4/2016, de 15 de diciembre. Debe tenerse en cuenta que “*la agenda*” es definida en el propio proyecto de Decreto como el “*documento o dispositivo en que se soporta el desarrollo de la actividad institucional o profesional [...]*”, de modo que el acceso a la agenda es el acceso al citado documento o dispositivo, el cual es público.

Por tanto, se debe buscar otra fórmula que defina de un modo más preciso el modo en que los grupos de interés, por el hecho de la inscripción en el registro, pasan a poder ejercer de un modo legítimo la actividad de influencia sobre las políticas públicas.

V

Observaciones no esenciales.- Avanzando en el examen de fondo de la iniciativa reglamentaria sometida a dictamen, procede efectuar varias observaciones que, aun estando desprovistas de carácter esencial, atienden a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática o simples extremos de redacción suscitados por el texto del proyecto, cuya atención redundaría en la calidad técnica de la norma.

Título de la norma.- Las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005 -cuya aplicación ha sido aceptada con carácter general en el ámbito de la Administración de la



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Comunidad Autónoma-, disponen en relación con la titulación de las normas (directriz n.º 7) que: *“El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquélla, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”*.

En este sentido, se sugiere modificar el nombre de la disposición añadiendo la expresión *“por el que se crea”*, pues la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, en su artículo 44, no crea el Registro, sino que indica que *“se creará un Registro de grupos de interés”* aspecto este que deriva a su desarrollo reglamentario, según indica el apartado 2 del referido artículo. De esta manera el objeto de la norma proyectada incluye la creación de dicho Registro, tal como se aprecia en la lectura de su artículo 1.a), lo cual debe tener su correspondiente reflejo en el título de la misma.

Por otra parte, se estima que debe igualmente modificarse el título sustituyendo la expresión *“de Castilla-La Mancha”*, por la de *“la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades vinculados o dependientes”*, u otra análoga que se estime más oportuna, que defina correctamente su ámbito subjetivo, que no alcanza a otras Administraciones ni a otras instituciones del ámbito autonómico.

Parte expositiva.- Esta parte de la disposición lleva por título *“Exposición de Motivos”*. Dicha denominación debe eliminarse, pues de acuerdo con las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, esta denominación está reservada a los anteproyectos de Ley (directriz 1).

Estructura de norma.- El articulado de la norma cuenta con 17 artículos, divididos en dos capítulos, uno dedicado a disposiciones generales y otro que regula el Registro propiamente dicho. Este último capítulo se encuentra dividido de seis secciones, donde se regulan, cuestiones generales

sobre el registro, los procedimientos de inscripción, cancelación y suspensión, los derechos y las obligaciones de los sujetos inscritos, el código de conducta a que quedan comprometidos, el control y la fiscalización del cumplimiento del citado código y, finalmente, los informes que ha de elaborar el Registro.

Del examen de esta estructura se observa que quedan entremezcladas cuestiones de índole sustantiva con otras meramente procedimentales. A modo de ejemplo cabe citar que la regulación del régimen de derechos y obligaciones de los sujetos inscritos se regula en el artículo 10, dentro de la sección destinada a regular el procedimiento de inscripción.

En relación con la estructura de las normas las directrices de técnica normativa citadas anteriormente, recomiendan el siguiente orden en la redacción de las disposiciones, según la directriz 2: “*a) de lo general a lo particular; b) de lo abstracto a lo concreto; c) de lo normal a lo excepcional; d) de lo sustantivo a lo procesal*”. Por su parte, la directriz 19 indica sobre la ordenación interna de las normas lo siguiente: “*La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera: DISPOSICIONES GENERALES. [] a) Objeto. [] b) Definiciones. [] c) Ámbito de aplicación. [] PARTE SUSTANTIVA. [] d) Normas sustantivas. [] e) Normas organizativas. [] f) Infracciones y sanciones. [] PARTE PROCEDIMENTAL. [] g) Normas procedimentales. [] h) Normas procesales y de garantía. [] PARTE FINAL. [] ANEXOS*”.

De acuerdo con la anterior estructura recomendada, se sugiere revisar la ordenación interna y la estructura del proyecto a fin ajustarse en lo posible a lo señalado en las citadas directrices de técnica normativa, teniendo en cuenta especialmente la distinción entre aspectos sustantivos y los procedimentales.

Artículo 1. Objeto. Se inicia el precepto indicando que “*el presente Decreto tiene por objeto, respecto de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los órganos y entes de su sector público: [...]*”.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

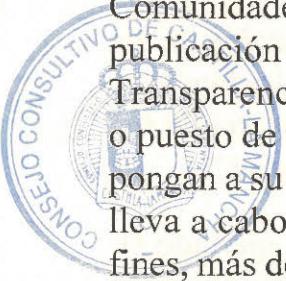
La expresión “órganos y entes de su sector público” no es coincidente con la utilizada en el artículo 45 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, relativo a la inscripción en el Registro, que se refiere a “la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, así como en el resto de entes que configuran el sector público regional”. Se propone por tanto, que se respete el enunciado.

Se sugiere además modificar su redacción para una mayor claridad y precisión. A tal efecto se sugiere la siguiente redacción u otra análoga: “El presente Decreto tiene por objeto: [] a) La creación y regulación del Registro de Grupos de Interés de la Administración de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades vinculados o dependientes. [] b) La regulación de los procedimientos de inscripción, modificación, suspensión y cancelación en el Registro. [] c) La definición del código de conducta que deben asumir los sujetos inscritos y las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

Artículo 2. Sujetos obligados.- Se propone completar el apartado f), relativo a los grupos de interés de segundo grado, con la referencia concreta a la letra e) del artículo 3.

Artículo 3. Definiciones.- De acuerdo con las directrices de técnica normativa antes referidas, este precepto debería seguir al artículo 1 que determina el objeto de la norma, por lo que se propone que pase a ser el artículo 2.

Artículo 4. Naturaleza y fines.- En el apartado 2 se establecen los fines del Registro. En el apartado a) se indica el carácter obligatorio de la inscripción y la finalidad de control de los grupos de interés “dando publicidad a las reuniones y audiencias mantenidas con los responsables públicos [...] así como a las comunicaciones, los informes y otras contribuciones en relación con las materias tratadas”. Igualmente el apartado b) señala como fin potenciar el principio de transparencia “mediante una publicidad de las agendas de los responsables públicos autonómicos que permita identificar a los integrantes y responsables de los grupos de interés que han accedido o pretenden acceder a las mismas”.



Si bien del texto puede deducirse que recoge los dos objetivos del Registro establecidos en la Ley 4/2016 de 15 de diciembre, que son “*identificar a los componentes del grupo de interés*” e “*imponer a sus miembros un código de conducta que garantice el ejercicio ordenado de su capacidad de influencia*” (exposición de motivos), la redacción induce a confusión pues parece atribuir al Registro cometidos que no le corresponden. Así, no corresponde al registro dar publicidad de las reuniones y audiencias que mantengan los responsables públicos ni tampoco la publicidad de sus agendas. Según se aprecia en el Acuerdo de 09/05/2017, del Consejo de Gobierno, por el que se fija la obligación de publicar las agendas de los altos cargos y asimilados en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, la publicación de las agendas de trabajo se hace a través del Portal de Transparencia, siendo incumbencia de dicha publicación del titular del órgano o puesto de trabajo correspondiente, haciendo uso de las herramientas que se pongan a su disposición a través de dicho Portal, es decir, tal publicidad no se lleva a cabo a través del Registro, por lo que no puede constituir uno de sus fines, más de que un modo indirecto, lo que debería tener su reflejo certero en la redacción del apartado.

Artículo 6. Adscripción y órgano responsable.- Se sugiere incorporar este artículo a continuación del 4 que regula su naturaleza y fines y antes de regular su forma de gestión.

Artículo 7. Solicitud y modificación.- Este artículo inicia la Sección segunda relativa al procedimiento de inscripción. El apartado 1 determina el deber de inscripción en el Registro para los sujetos definidos en el artículo 2.1 y su carácter previo al inicio de su actividad de influencia, con la excepción prevista en el párrafo segundo.

Al respecto debe señalarse que el contenido de dicho apartado no es de carácter procedural, por lo que debe modificarse su ubicación que tendría mejor encaje en el artículo 2 relativo a los sujetos obligados.



*Consejo Consultivo
de Castilla - La Mancha*

Artículo 10. Derechos y obligaciones.- En la letra e) del apartado 2 de este artículo se sugiere incorporar una referencia que determine el órgano al que se debe remitir el informe a que se refiere.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las observaciones formuladas en la consideración IV.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Toledo, 24 de enero de 2018



EL PRESIDENTE

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "J. M. G. G." followed by a long, sweeping line.

LA SECRETARIA GENERAL

1. Revisa los textos que se incluyen y señala las ideas principales que se presentan en cada uno. ¿Qué ideas principales se presentan en los textos? ¿Qué ideas principales se presentan en los textos? ¿Qué ideas principales se presentan en los textos?

2. ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento? ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento?

3. ¿Cuáles son las ideas principales que se presentan en el cuento? ¿Cuáles son las ideas principales que se presentan en el cuento? ¿Cuáles son las ideas principales que se presentan en el cuento?

4. ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento? ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento?

5. ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento? ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento?

6. ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento? ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento?

7. ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento? ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento?

8. ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento? ¿Cuál es la idea principal que se expresa en el cuento?