

MEMORIA JUSTIFICATIVA Y ANALISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL BORRADOR DE 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.

I.- ANTECEDENTES. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA. OBJETIVOS.

I.1.- Antecedentes de la norma

Castilla-La Mancha ha sido, desde el origen mismo de su andadura institucional, una Comunidad Autónoma preocupada especialmente por asegurar la integridad de sus gestores públicos, con una serie de normas que podríamos considerar de “primera generación”, entre las que hay que destacar el Decreto 108/1983, de 21 de junio, sobre Registro de Altos Cargos, previsto para dar publicidad a los bienes, rentas y actividades de sus mandatarios públicos, legislación que se completó en las sucesivas leyes de gobierno de los años 1995 y 1997 con un estricto régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno y de los órganos de apoyo, asistencia y directivos, cuestiones todas ellas que actualmente se encuentran reguladas en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. A esta norma habría que añadir los preceptos que todavía no han sido derogados de la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha, completada en su día por el Decreto 37/1995, de 18 de abril, por el que desarrolla la Ley de Publicidad en el Diario Oficial de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha.

El conjunto de normas de “segunda generación” en materia de integridad pública ha surgido como desarrollo o complemento de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, LTBGCLM) y concretamente de su Título III, que contiene una serie de preceptos sobre “Buen Gobierno, buena Administración, Gobierno abierto y grupos de interés”. Con este objeto podemos destacar tres tipos de normas.

En primer lugar, el artículo 35.3 LTBGCLM imponía la aprobación de un “Código Ético”, instrumento que ha visto la luz con el Decreto 7/2018, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Código Ético para los Altos Cargos o Asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al que también se pueden adherir otros responsables del sector público autonómico no administrativo, en virtud de lo dispuesto en su DA 2ª.

En segundo término, el artículo 44.2 LTBGCLM previó la existencia de un Registro de Grupos de Interés, que ha sido aprobado mediante el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha. Este Registro obliga inscribirse a todo tipo de organizaciones y personas que desarrollando sus actividades en Castilla-La Mancha, se dediquen profesionalmente a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones

de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes.

Y, por último, en coherencia con los principios de Gobierno Abierto contenidos en los artículos 40-42 LTBGCLM debe citarse la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

I.2.- Necesidad y conveniencia del proyecto normativo.

La integridad, como concepto aplicado a la actividad del sector público, resulta esencial para constituir instituciones mejor legitimadas ante la ciudadanía, en la medida en que garantiza a ésta que sus gobiernos trabajan para el interés general y no para el de unos pocos. La corrupción es, en efecto, una de las mayores lacras de nuestro tiempo, porque no sólo malgasta los recursos públicos y afecta negativamente a su justa distribución, sino que impide asimismo que las sociedades puedan participar equitativamente en la vida política, económica y social.

En el momento presente, sin embargo, se impone definir nuevos principios y pautas de actuación susceptibles de encauzar el ejercicio de las responsabilidades públicas en un marco normativo más acorde a las exigencias de la sociedad actual, que reclama unos códigos de conductas y mecanismos de rendición de cuentas más exigentes. Por todo ello, se considera conveniente abordar modificaciones legales en dicho ámbito para las máximas personas responsables, así como los empleados públicos, de acuerdo con los valores de integridad pública, transparencia y responsabilidad, reafirmando con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público.

Particularmente interesa configurar un concepto del “conflicto de interés” en consonancia con el resto de la legislación estatal y autonómica comparada, del que por el momento carece Castilla-La Mancha, así como el establecimiento de sistemas preventivos de integridad pública que mejoren, impulsen y fortalezcan la transparencia y la participación en la gestión pública por parte de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.

Otra de las oportunidades del futuro proyecto normativo es la conveniencia de centralizar en un único órgano administrativo u Oficina funciones correspondientes al sistema de integridad pública y buen gobierno en el ámbito de la Administración Regional, como la promoción e impulso de cuantas medidas favorezcan la integridad pública, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos públicos, asesorando, elaborando informes y formulando propuestas y recomendaciones en dicho ámbito, además de recibir, comprobar la exactitud y evaluar las declaraciones de bienes, rentas y actividades de las personas obligadas a su presentación, ordenando su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha. Dicha Oficina podría igualmente encargarse de la gestión del Registro de actividades, de bienes y derechos patrimoniales de las personas que ostentan cargos públicos o asimilados en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en los organismos y entidades de su sector público, así como efectuar las verificaciones y controles precisos sobre los extremos e información objeto de inscripción, declarada por aquellos.

También cabría residenciar en aquella, tanto la gestión de la tramitación de los procedimientos de inscripción, modificación, suspensión y cancelación del Registro de Grupos de interés de Castilla-La Mancha, como la recepción, custodia y publicidad a

las declaraciones de adhesión al Código Ético de los altos cargos y asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, además de la supervisión y seguimiento de la publicación de las agendas de trabajo de aquellos.

En particular, la necesidad de adaptar 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, cuyo plazo de transposición expira para los sujetos públicos el 17 de diciembre de 2021, obliga a aprobar en Castilla-La Mancha una regulación, ahora inexistente, que proteja a todas las personas alertadoras sobre hechos constitutivos de corrupción, fraudes o violaciones de las leyes de la Unión Europea y españolas, mediante el establecimiento de canales protegidos de denuncias y la prohibición de represalias contra quienes denuncien irregularidades en el sector público de Castilla-La Mancha. Esta protección permitirá mejorar la aplicación y el cumplimiento de la legislación en todos los ámbitos, así como reforzar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión e información. En concreto, la gestión del canal interno a que se refiere la Directiva como un instrumento de comunicación para la recepción de las alertas, integrado en la estructura de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, podría atribuirse a la Oficina a que se ha hecho referencia.

I.3.- Objetivos del proyecto normativo:

Los objetivos del proyecto normativo son:

- a) El impulso y garantía de la integridad en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como en los organismos y entidades de su sector público, mediante la creación y regulación de la Oficina de Integridad Pública de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los Registros actividades y de bienes y derechos patrimoniales.
- b) La regulación, en el territorio de Castilla-La Mancha, de los canales interno y externo exigidos por 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.
- c) La tramitación de los procedimientos relacionados con el impulso y garantía de la integridad y con los canales exigidos por la Directiva a que se refiere la letra anterior.

I.4.- Marco competencial

Artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno).

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA.

- **Consejería/órgano proponente:** Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- **Tipo de norma:** Ley
- **Título de la norma:** 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.
- **Estructura de la norma:** El Anteproyecto incluye una parte expositiva y una parte dispositiva con la siguiente estructura: 35 artículos, divididos en 4 Títulos, a los que se

añaden 3 Disposiciones Adicionales, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

El Título I sobre “Disposiciones Generales” tras exponer el objeto de la ley, delimita los entes y órganos a que se aplica la norma, así como las personas físicas que se consideran titulares de cargos públicos en aquéllos, a todos los cuales se aplica el régimen de incompatibilidades, los conflictos de intereses y la obligación de presentación de declaración de bienes rentas y actividades a que se refieren, sucesivamente los estantes preceptos.

El Título II, dentro de su capítulo primero, crea la Oficina de Integridad Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como órgano administrativo, adscrito a la consejería que asuma las competencias de integridad y buen gobierno en la estructura de la Administración Regional y a la que se adscriben tanto la “Comisión de Ética Pública” como la denominada “Unidad responsable de la gestión del sistema interno de información de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”, como unidades administrativas dotadas de una cierta independencia funcional para el ejercicio de sus respectivas atribuciones. En los artículos siguientes se regulan las competencias de la Oficina sobre inspección, verificación y comprobación de la situación patrimonial de las autoridades y cargos del sector público autonómico, quedando obligada a elaborar anualmente una memoria de actuaciones para su posterior elevación y aprobación por el Consejo de Gobierno.

El capítulo segundo enumera otras competencias de la Oficina, como su colaboración y asesoramiento en la aprobación de protocolos de fomento de la integridad por las consejerías y los titulares de los órganos de dirección de los organismos y entidades del sector público de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como la emisión de recomendaciones y contestación a las consultas que puedan serle dirigidas.

El capítulo tercero desarrolla los diversos procedimientos que pueden sustanciarse ante la Oficina: desde la abstención o, en su defecto, recusación de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley que pudieran estar comprendidas en una situación de conflicto de interés, pasando por la forma de presentar las declaraciones de bienes, rentas y actividades de aquéllos y las posibilidades de inspección de las mismas. Debe destacarse la novedad, establecida en el artículo 16, de que los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de la ley presenten en la Oficina una declaración responsable de no incurrir en causa de incompatibilidad, en un plazo general de 10 días desde su nombramiento o, en el caso de que concurriera alguna de esas causas, asumiendo el compromiso de poner fin a la situación que la genere en el plazo máximo de un mes y, excepcionalmente, de dos meses desde el nombramiento. Esta declaración responsable sustituye a la contemplada en los artículos 36 y la Disposición Adicional 7ª de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, preceptos ambos que resultan, en consecuencia, derogados.

El capítulo cuarto se dedica a la creación de dos tipos de registros diferenciados: el de Actividades y el de Bienes y Derechos Patrimoniales de las personas con cargo público. El primero de ellos tiene carácter público; en cambio, los datos del segundo se consideran reservados y de acceso restringido.

En el Título III se regula el Sistema de Información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como cauce preferente para recibir información sobre posibles infracciones de los que puedan resultar responsables los cargos y el personal al servicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entes de derecho público. Con él pretenden

desarrollarse en nuestra Comunidad Autónoma los aspectos imprescindibles para la adaptación a nuestro ordenamiento 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, si bien hay que decir que las infracciones que pueden ser objeto de denuncia, con garantías de confidencialidad y anonimidad, serán no sólo las que específicamente se tipifican en la citada Directiva, sino todas aquellas que puedan cometerse.

En el capítulo primero, sin perjuicio de otras herramientas que puedan incorporarse, el Sistema de Información se compone de un Registro de comunicaciones y los canales internos de información establecidos. Y para su gestión, la consejería competente en materia de integridad designará una persona física responsable y con autonomía funcional denominada “Responsable de la gestión del sistema interno de información”, cuyas funciones y principios de actuación de enumeran en el artículo 21, para lo cual puede recabar directamente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, o de sus órganos y entes de derecho público, los datos e informes técnicos que considere necesarios, así como los antecedentes y documentos precisos.

En el capítulo segundo, en su sección primera, se regulan los “canales internos de información” cuya gestión incumbe al Responsable y que se habilitarán mediante los correspondientes aplicativos informáticos que permitan la recepción y tramitación electrónica de las comunicaciones, sin perjuicio de los mecanismos alternativos contemplados en el artículo 23.2, como las alertas verbales, telefónicas o presenciales. El procedimiento se desarrolla en la sección segunda del citado capítulo, en sus diversas fases de inicio, desarrollo y terminación, así como los efectos que ha de tener el informe de resultados con el que se pondrá fin a la investigación.

El Título IV se dedica a infracciones y sanciones. Entre las primeras se distinguen las infracciones en materia de incompatibilidades y de declaración de bienes, rentas y actividades, las infracciones en materia de conflicto de intereses, las infracciones respecto del Sistema Interno de la Administración de la Junta, las infracciones por obstaculización o incumplimiento de las actuaciones y resoluciones de la Oficina de Integridad y un conjunto residual de las mismas, considerándose leves los incumplimientos de deberes o prohibiciones impuestos en la presente ley que no tengan expresamente la calificación de graves o muy graves. Las infracciones muy graves conllevarán la destitución del cargo público y, además, junto a las infracciones graves, la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha una vez haya adquirido firmeza administrativa la resolución correspondiente. Compete a la Oficina la tramitación y resolución de los diversos expedientes sancionadores, pero si la sanción fuera la destitución, la Oficina se limitará a dictar propuesta de cese, trasladando la decisión final al órgano que efectuó el correspondiente nombramiento.

La Disposición adicional primera regula los sistemas internos de información de las entidades del sector público regional no integradas en el sistema interno de información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La Disposición adicional segunda, como canal externo de la Administración regional prevé la posibilidad de atribuir sus funciones a la Autoridad independiente estatal por medio de un convenio. Y, en fin, la Disposición adicional tercera traslada a las personas denunciantes las garantías y derechos que la legislación básica estatal reconozca a estos ciudadanos.

La Disposición derogatoria única, deja expresamente sin vigencia tanto la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el «Diario Oficial» de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, como el ya mencionado artículo 36 y la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Por último, la Disposición final primera contiene la habilitación para el desarrollo de la presente Ley y la Disposición final segunda las prescripciones sobre entrada en vigor de aquélla.

- **Listado de normas derogadas:** Se incorpora una Disposición Derogatoria única, por la cual pierden vigor las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma que se opongan a lo previsto en la norma y expresamente la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el «Diario Oficial» de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha y el artículo 36 y la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- **Consulta pública:** Dando cumplimiento a lo que dispone el Acuerdo de Consejo de Gobierno, de 28/02/2017, por el que se adoptan medidas para habilitar la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa a través del Portal de Transparencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM nº47 de 8/03/2017), la consulta pública previa se publicó a través del Portal de Participación, teniendo como referencia las siguientes fechas para la presentación de aportaciones: Fecha inicial: 7/07/2021. Fecha final: 27/07/2021.

En dicho plazo se presentaron una aportación, según se detalla en el informe de resultados de la consulta, publicado en el referido Portal, en el siguiente enlace:

[ANEXOResultados.pdf \(castillalamancha.es\)](#)

- **Información pública:** Conforme a previsto en el artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y con el objeto de tener en cuenta las opiniones de quienes puedan resultar afectados por este proyecto normativo, se abrirá un trámite de información pública, por un plazo de 20 días hábiles, a contar desde el siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de la resolución por la que acuerde la apertura de dicho trámite.

Sin perjuicio de su publicación en el DOCM, y atendiendo a lo que dispone el artículo 3.1 de la Orden de 11 de septiembre de 2003, de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, por la que se regula el tablón de anuncios electrónico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de este tablón se realizará igualmente el trámite de información pública, facilitándose al tablón el texto de la disposición y una dirección electrónica a la que dirigir las observaciones, sugerencias o alegaciones durante el periodo mínimo indicado de veinte días hábiles.

- **Transparencia:** Los diferentes hitos del proceso de elaboración de la norma que se propone se publicarán en apartado de publicidad activa/información de relevancia jurídica/normativa en elaboración del Portal de Transparencia de Castilla-La Mancha, a los efectos de cumplir tanto lo que establece el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 5 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

III.- ANALISIS DE IMPACTOS.

A) IMPACTO NORMATIVO.

El presente proyecto normativo ha sido incluido en el Plan anual normativo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2022, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de enero de 2022.

Entre los impactos normativos que el Anteproyecto de Ley conlleva sobre la normativa vigente, se incluye el que deriva de la incorporación al mismo de una disposición derogatoria, por la cual pierden vigor las normas de igual e inferior rango en lo que se opongan a esta Ley y, en particular, la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el «Diario Oficial» de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha y el artículo 36 y la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

B) IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO Y ANÁLISIS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS EMPRESAS.

Desde el punto de vista organizativo y de recursos humanos, las actuaciones que pueden derivarse de la aplicación de este proyecto normativo, pueden ser adecuadamente atendidas tanto con los medios con los que cuenta la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como con los propios de las Consejerías u órganos a los que, por razón de su competencia, les corresponda la efectiva realización de aquellas.

Tampoco este proyecto normativo supone un mayor impacto de carácter presupuestario. La efectiva ejecución de las previsiones contenidas en el mismo también se puede llevar a cabo tanto con los recursos económicos con los que cuenta la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como con los propios de las Consejerías u órganos a los que, por razón de su competencia, les corresponda la efectiva realización de aquellas, por lo que no requiere dotación económica adicional.

Desde el punto de vista de la competencia y la competitividad de las empresas, no tiene un impacto directo en las mismas.

C) CARGAS ADMINISTRATIVAS Y SIMPLIFICACION.

El análisis de las cargas administrativas será objeto de informe independiente por la unidad responsable de simplificación de procedimientos.

D) IMPACTO AGENDA 2030

Este proyecto normativo puede tener un impacto positivo en la consecución de los objetivos fijados por la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, principalmente en orden a facilitar la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles (objetivo 16).

E) IMPACTO POR RAZON DE GÉNERO Y PARA LA ADOLESCENCIA E INFANCIA

Este proyecto normativo tampoco implica impacto directo por razón de género, para la adolescencia e infancia.

F) IMPACTO RETO DEMOGRAFICO

Se ha solicitado el correspondiente informe de impacto demográfico, exigido por el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Sociales, Económicas y Tributarias frente a la despoblación y para el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha. Dicho informe se incorporará oportunamente al expediente de elaboración de este proyecto normativo.

Toledo, a 14 de julio de 2022