



## INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA Y CANALES DE INFORMACIÓN

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Presidencia relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto 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, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

- 1- Resultado consulta pública previa
- 2- ANEXO Resultados de la consulta
- 3- Informe-Propuesta Ley de Integridad Pública
- 4- Acuerdo inicio Anteproyecto de Ley
- 5- Memoria justificativa y análisis de impacto normativo
- 6- Informe de impacto demográfico
- 7- Solicitud informe de medición cargas
- 8- Informe de medición de cargas administrativas
- 9- Primer borrador del Anteproyecto de ley de integridad pública





- 10- Apertura período de información pública-DOCM
- 11- Certificado IGS exposición tablón anuncios electrónico
- 12- Observaciones en trámite de información pública
- 13- Trámite de audiencia a SS.GG. para alegaciones y consideraciones
- 14- Alegaciones SG Desarrollo Sostenible
- 15- Alegaciones SG Fomento
- 16- Proyecto de Ley estatal de protección informadores
- 17- Primer borrador del Anteproyecto de ley con marcas de las modificaciones
- 18- Informe a las observaciones, alegaciones y consideraciones
- 19- Segundo borrador del Anteproyecto de ley de integridad pública
- 20- Solicitud de adecuación a racionalización y simplificación
- 21- Informe de la IGS de adecuación a racionalización y simplificación

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO.

La norma se dicta al amparo del título competencial previsto en el artículo 31.1. 1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, relativo a la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, y se han tenido en cuenta los principios de buena regulación que se derivan del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.





Señala la exposición de motivos que la razón del anteproyecto de ley se encuentra en los postulados previos de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, y en su desarrollo posterior, en materias tales como el Gobierno abierto, los grupos de interés o el Código Ético para Altos Cargos o Asimilados de la Administración regional - regulado en el Decreto 7/2018, de 20 de febrero-, al que ahora se suma la integridad como concepto aplicado a la actividad del sector público.

En particular, la necesidad de asumir normativamente 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 ha expirado 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 o informadoras 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.

La exigencia más clara que resulta de la Directiva para los organismos y entidades del sector público se traduce en la necesidad de que las mismas dispongan de canales de denuncias internas que permitan a sus empleados alertar o informar de las conductas o prácticas irregulares de que tengan conocimiento en el contexto de su relación laboral, con plenas garantías de que no van a ser objeto de represalias.

En todo caso, la exigencia de disponer de estos canales no es un fin en sí mismo, ni en el sector privado, ni mucho menos en el público. Se trata de un medio para la consecución de un fin superior, vinculado a erradicar aquellas prácticas corruptas. Precisamente por eso, todas las medidas en esta materia necesariamente deben formar parte de una estrategia de integridad. De poco o nada servirá crear un canal de denuncias si no se promueve una cultura de





integridad para toda la organización. La OCDE lleva años insistiendo en la conveniencia de que las entidades del sector público se doten de un sistema coherente y global en materia de integridad pública.

## SEGUNDO.- PROCEDIMIENTO.

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

*"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.*

*2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.*

*3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."*

En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, obra en el expediente remitido que el anteproyecto se inició por resolución del Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, de fecha 29/07/2021, para la apertura del trámite de consulta pública previa a la elaboración del anteproyecto de ley (desarrollado entre los días 7 y 27 de julio de 2021, con un anexo que recoge el resultado de dicha consulta; a la que sigue el informe-propuesta de la Oficina de Transparencia a la Vicepresidencia para que autorice la elaboración del anteproyecto (de fecha 21/11/2021), y que se cierra con la resolución de la Vicepresidencia, de la misma fecha, autorizando la iniciación del anteproyecto.





En su elaboración posterior se han cumplimentado, además, un nuevo período de información pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo establecido en el artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que discurrió entre el día 25/07/2022 al 22/08/2022; así como la apertura de un trámite de audiencia, para aportación de observaciones y alegaciones al anteproyecto, remitido a todas las Secretarías Generales de la Administración de la Junta de Comunidades, que se llevó a cabo entre los meses de septiembre y octubre de 2022.

El resultado de los distintos procesos de información pública y al trámite de audiencia consta incorporado y evaluado entre diversa documentación del expediente: en el resultado y anexo de la consulta pública previa (documentos 1 y 2, de 29/07/2021); en la denominada memoria justificativa y análisis de impacto normativo (documento 5, de 14/07/2022); en las observaciones en trámite de información pública (documento 12, de 17/08/2022); y en el informe a las observaciones, alegaciones y consideraciones (documento 18, de 21/10/2022).

El anteproyecto de ley se acompaña de la correspondiente memoria justificativa y de análisis del impacto normativo, fechada el día 14 de julio de 2022.

En la memoria constan reflejados los resultados del impacto normativo, así como las solicitudes correspondientes a los impactos relativos a la simplificación administrativa y reducción de cargas (emitido el 24/10/2022); sobre normalización y racionalización de procedimientos administrativos (de fecha 04/11/2022); y sobre el impacto del reto demográfico (de 14/07/2022).

Constan también en la memoria las referencias expresas a la evaluación de los impactos del proyecto en materia de infancia y familia y por razón de género, el impacto en la Agenda 2030, así como el impacto sobre la competencia y la unidad del mercado (página 7).





Por cuanto se refiere al impacto económico-presupuestario del anteproyecto, se incorpora también en el expediente una referencia al mismo en la página 7 de la memoria, en el que se resalta que en lo que se refiere a la ejecución de las actuaciones que se prevén en el anteproyecto, se pueden llevar a cabo con los recursos económicos y personales con los que cuentan los órganos de la Administración regional que, por razón de su competencia, les corresponda la efectiva realización de aquellas, por lo que no requiere dotación económica adicional.

Se incorpora al expediente el informe de impacto demográfico exigido por el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

No consta (s.e.u.o) en el expediente remitido que el texto del anteproyecto haya sido sometido al Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha. En virtud del artículo 3.1.a) del Decreto 37/2021, de 20 de abril, por el que se regula la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo del Diálogo Social de Castilla-La Mancha, le corresponde “a) *Conocer, con carácter previo, los anteproyectos de ley o proyectos de normas reglamentarias de desarrollo de normas legales*”.

Tampoco consta que haya sido elevado al Consejo Regional de Municipios por cuanto a este órgano le compete “a) *Emitir informe preceptivo sobre los proyectos de Ley y Reglamentos que afecten al Régimen Local*”. La disposición adicional segunda del anteproyecto, afecta claramente al ámbito local.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa y, una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.





### TERCERO.- FONDO.

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado por 35 artículos distribuidos en cuatro títulos, una disposición derogatoria, dos disposiciones adicionales y dos 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 restantes 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”,

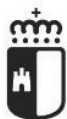
El capítulo segundo enumera otras competencias de la Oficina, como su colaboración y asesoramiento en la aprobación de protocolos de fomento de la integridad por las consejerías y las personas titulares de los órganos de dirección de los organismos y entidades del sector público de la Administración 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.

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



Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): C35A48C6D73072F06FC9EE



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.

El título IV se dedica a infracciones y sanciones.

La disposición adicional primera prevé, en consonancia con lo dispuesto en la Directiva (UE) 2019/1937, que las entidades del sector público regional con un número de empleados superior a 50, con capacidad, por tanto, para asumir la gestión, dispondrán de su propio sistema interno de información y, en consecuencia, no se integran en el 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 de Protección del Informante, A.A.I., de ámbito estatal por medio de un convenio.

La disposición derogatoria única, deroga 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 artículo 36 y la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016.

Por último, la disposición final primera contiene la habilitación para el desarrollo de la presente Ley y el plazo para la implantación del Sistema interno de información y la Disposición final segunda las prescripciones sobre entrada en vigor de aquélla.



Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): C35A48C6D73072F06FC9EE





El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado y foliado, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

La redacción original del anteproyecto se ha ido modificando durante su tramitación, al incorporarse y adaptarse a las observaciones que se han ido realizando por los distintos órganos consultados. Procede, a continuación, analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

### Observaciones al articulado:

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

- Se propone modificar la denominación del anteproyecto "**Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha y de Creación y Regulación del sistema y canales de información**" para adecuarlo al contenido de la norma, ya que sólo regula la integridad pública y el sistema interno de información que abarca tanto el canal entendido como buzón o cauce para recepción de la información, como el Responsable del Sistema y el procedimiento, pero no se crea un canal externo ( más allá de la indicación prevista en la disposición adicional segunda) por lo que puede inducir a error el título al hablar de canales.

De esta forma, se cumpliría a juicio de este Gabinete con las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, en concreto con la directriz 7. *"Nominación.* El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, 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...”

- Se aconseja incluir en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación de la norma: consultas efectuadas, principales informes evacuados.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la competencia en cuya virtud se dicta la norma.

- Se recomienda sustituir la denominación de la Disposición final primera “Habilitación para el desarrollo de la presente ley” por “Habilitación para el desarrollo reglamentario”, siguiendo una vez más las Directrices de Técnica Normativa.

- De conformidad con la directriz 80 la primera cita de las normas tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente el tipo, número y año, y en su caso, la fecha, por lo que, la primera mención a las normas en la parte dispositiva habrá de hacerse completa la primera vez, aunque se hayan mencionado ya en la parte expositiva. En este sentido, la Ley 11/2003 de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha aparece con la cita completa en el párrafo sexto de la exposición de motivos o 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, en antepenúltimo párrafo de la exposición de motivos.

- En el párrafo primero de la parte II de la exposición de motivos, se sugiere referirse a la integridad como un valor mas que como concepto. Así la redacción empezaría así: “La integridad como valor intrínseco de la actividad del sector público...”

- En el párrafo segundo de la parte II de la exposición de motivos se dice: “*Por todo ello, se considera conveniente **abordar modificaciones legales...***” (la negrita es nuestra), cuando lo cierto, es que la norma no contempla



Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): C35A48C6D73072F06FC9EE



modificaciones de otras normas. Esta observación se pone de manifiesto en el informe del resultado de las fases de apertura del período de información pública y de alegaciones y consideraciones por parte de las Secretarías Generales de las Consejerías, 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 23/10/2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la unión al indicar: “(...)El anteproyecto, en nuestra opinión, no constituye modificación alguna de la Ley 4/2016 en materia sancionadora, sino que establece infracciones y sanciones complementarias a las de esa norma”.

- En el párrafo cuarto de la parte II de la exposición de motivos se sugiere sustituir donde dice: “Otra de las oportunidades del futuro proyecto normativo...” por “Otro de los objetivos de la ley...”

- En el párrafo décimo de la parte III de la exposición de motivos, donde dice: “El título IV se dedica a infracciones y sanciones. Entre las primeras se distinguen las infracciones en materia de incompatibilidades y de declaración de actividades, bienes y rentas, las infracciones en materia de conflicto de intereses, las infracciones respecto del Sistema de Información de la Administración de la Junta de Comunidades” debe decir: “El título IV se dedica a infracciones y sanciones. Entre las primeras se distinguen las infracciones en materia de incompatibilidades y de declaración de actividades, bienes y rentas, las infracciones en materia de conflicto de intereses, las infracciones al régimen de protección de los derechos de las personas informantes...” de conformidad como se recoge en el artículo 31 de la ley.

- En el artículo 1 c) se recomienda eliminar “previstos en la Ley .../..., por la que se transpone 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”.





- Los artículos 2.2b) (ámbito de aplicación) y 3 conducen a error en su redacción:

*“2.2. A efectos de la presente Ley, tienen la consideración de personas que ostentan cargos públicos o asimilados en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como en los organismos y entidades de su sector público:*

*a) Las personas integrantes del Consejo de Gobierno.*

*b) Las personas titulares de órganos directivos y de apoyo de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y asimilados, en los términos previstos en los artículos **26 y 31 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre**, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.”*

Artículo 3.- Régimen de incompatibilidades.

*“Las personas relacionadas en el artículo 2.2 de la presente Ley ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva, y estarán sujetas al régimen de incompatibilidades previsto en los **artículos 19, 31 y 34 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre**, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”.*

La posible contradicción se da al “excluir del ámbito de la ley a las personas incluidas en la remisión al régimen de incompatibilidades sin explicación alguna (artículos 19 y 34) o al contrario.

- Se propone nueva redacción del artículo 5.2.d)

*2. Se reconoce el derecho a que se publiquen gratuitamente en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha las declaraciones de actividades, bienes y rentas de quienes voluntariamente las remitan y se encuentren comprendidos en alguno de los apartados siguientes:*

*a) Las personas que ostenten la presidencia de las Diputaciones Provinciales y quienes tengan la condición de diputados y diputadas provinciales.*





b) *Las personas que ostenten la condición de alcaldes o alcaldesas y los concejales y concejalas que asuman alguna delegación en la correspondiente corporación municipal.*

c) *Los cónyuges de las personas enumeradas en el apartado 2 del artículo 2 de esta Ley o quienes estuvieren vinculados a ellas por análoga relación de convivencia afectiva, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 de este artículo.*

d) *Los hijos de las personas enumeradas personas enumeradas en el referido artículo 2, en su apartado 2, **por si o en su caso, debidamente representados** siempre que formen parte de la unidad familiar.”*

La necesidad de modificar este artículo se centra en los posibles inconvenientes que pudiesen surgir con menores de edad o sin la capacidad necesaria.

- Resulta indispensable para la eficacia del Sistema interno de información la designación del responsable de su correcto funcionamiento. Se recomienda que el órgano competente para la designación y la destitución o cese de la persona física responsable de la gestión del Sistema interno de información fuera el Consejo de Gobierno para dotarle de mayor independencia y autonomía. El artículo 8.1 del proyecto de ley estatal reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que tiene carácter básico, dispone: “*El Responsable del Sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de organización de la entidad u organismo*”.

De esta forma se asimilaría su posición a la de un Compliance officer.

El artículo 6 establece la creación y las funciones de la Oficina de Integridad Pública, limitándose a establecer, en lo que se refiere a su creación como órgano administrativo, que está adscrita a la Consejería que asuma las competencias de integridad y buen gobierno, debiendo entenderse por ello que carece de personalidad jurídica propia. Pero existe una clara laguna, que debería





legalmente estar cubierta, en lo que respecta a su naturaleza y forma de adscripción, es decir si se trata de un órgano unipersonal o colegiado, quién o quiénes serán los responsables de las mismas, por quién serán nombrados y qué requisitos serán exigidos para su nombramiento.

Según el artículo 6, apartado 3, letra ñ), le corresponde a la Oficina de Integridad la “propuesta de la persona física responsable de la gestión del sistema” y en el artículo 19.3 se estipula que la consejería competente en materia de integridad, designará a la Persona responsable de la gestión del mismo. Tal vez sea conveniente que la competencia referida a la propuesta de la persona física responsable de la gestión del sistema, se recoja en un apartado independiente, dado su autonomía respecto al resto del apartado.

- El punto 4 del artículo 6 debería ser un artículo independiente bajo el título de “Confidencialidad”.

- El artículo 7.3 referente a la protección y cesión de datos engloba un concepto jurídico indeterminado “información relevante”. Debe traerse a colación la **Sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo núm. 1.045/2022** de 20/07/2022. La cuestión sometida a interés casacional en el auto de 26 de enero de 2022 era:

*“2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar, si es posible obtener como prueba de cargo los datos de los obligados tributarios cedidos por la Administración tributaria para la tramitación de un procedimiento sancionador y su eventual integración en el ilícito del tipo infractor.*

*3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, los artículos 9, 18, 24 y 25 de la Constitución y el artículo 95 de la Ley 53/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria”.*





Señala la sentencia que del artículo 95 Ley General Tributaria “se deduce una concreción de los principios del régimen general de protección de datos y que es voluntad del legislador dotar de carácter reservado a los datos que elabora o recaba la Administración tributaria, luego sólo puede emplearlos para los fines tributarios que menciona y que le son propios. Cobra así sentido que, como regla general, se prohíba su cesión salvo para los supuestos tasados de interés público que relaciona el artículo 95.1 y de los que los ahora interesan los citados en el anterior punto.

3. Este régimen se complementa con la Orden de 18 de noviembre de 1999, dictada respecto de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, ambas derogadas. En la LGT de 1963 sólo se preveía la cesión dentro de " la colaboración con otras Administraciones tributarias a efectos del cumplimiento de obligaciones fiscales en el ámbito de sus competencias", para lo que la Orden no exige autorización del interesado (artículo 3 ); ahora bien, si se trata de la cesión de datos a otras Administraciones para fines no fiscales sí debe constar la expresa autorización del interesado (artículo 2.4) y con carácter general se prevé que el cesionario no pueda cederla a su vez (artículo 6.7º).

- Artículo 8.2. posible mejora gramatical sustituyendo “Asimismo, se podrá acordar, de oficio o a instancia de parte, la práctica de aquellas diligencias probatorias que considere necesarias para el esclarecimiento de los hechos, notificándoselas, en su caso, a las personas investigadas” por “Asimismo, se podrá acordar, de oficio o a instancia de parte, la práctica de aquellas diligencias probatorias necesarias para el esclarecimiento de los hechos, notificándoselas, en su caso, a las personas investigadas”.

- Artículo 8.5 en el caso de que de no existir responsabilidad penal, de la misma forma que se regula en los artículos 40-42 de la LEC, parece que si es investigado penalmente, en caso de no resultar sanción en dicho orden , no “volvería” a la vía administrativa.





- Artículo 9.2 “En el caso de que se adviertan indicios de enriquecimiento injustificado o de otros incumplimientos de las obligaciones reguladas en esta ley, se elaborará un informe, a cuyo efecto podrá requerir a las personas a que se refiere el artículo 2 en su apartado 2 de esta ley, toda la documentación que considere necesaria”. Dado que en el párrafo 1 se exige la elaboración de un informe, en el párrafo 2 debería diferenciarse, especificando “un nuevo informe” o “un segundo informe”.

- En relación con el 13.4, no parece viable jurídicamente que un superior jerárquico pueda ordenar a un inferior que se abstenga. Ello sin perjuicio de una eventual recusación, o de las responsabilidades en que incurra si no se abstiene y hay causa para ello.

La Ley 40/2015, en los artículos 23 y 24, que son preceptos básicos aplicables a todas las Administraciones Públicas, y que por ello deben ser respetados por la normativa autonómica, no contemplan esta potestad del órgano superior sobre el inferior en lo que se refiere a la abstención en un procedimiento, que está concebido como una obligación, y que ha de entenderse como una obligación de carácter personal. Y que aún cuando en algunos de los supuestos la causa de la abstención pueda ser objetiva; en otros, como es el interés personal en el asunto, o la amistad íntima o la enemistad manifiesta con alguno de los interesados esa causa es subjetiva; y sin perjuicio de que pueda ser apreciada en un posterior procedimiento de recusación, no puede ser impuesta de forma necesaria por el superior jerárquico.

En relación con el artículo 13, pero en lo que se refiere al apartado 5, letra c), parece que lo que quiere decirse es que la comunicación de la abstención, en el supuesto de que sea ordenada por el superior jerárquico debe hacerse por éste, pues no se acierta a considerar que haya otros “casos distintos”. Y si esto es efectivamente así, sería conveniente, para no generar duda, recogerlo en el texto con esa precisión.







- El artículo 16 intitulado “Incompatibilidades y conflicto de intereses” no se adecua a su contenido por lo que se sugiere se cambie la denominación por “Declaración de no estar incurso en causas de incompatibilidad” o “Declaraciones responsables”, a las que alude el artículo 17.

- El apartado 4 del artículo 16 debe ser objeto de un artículo independiente ya que se refiere a las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese”.

Además, debería completarse el citado 4 indicando qué ocurre cuando el informe es definitivo. Se propone la siguiente redacción: “ Si la resolución o el informe definitivo fuera desfavorable, la Oficina de Integridad Pública propondrá al órgano competente la iniciación del procedimiento administrativo para el ejercicio de la potestad sancionadora. En caso de no pronunciamiento, el sentido del silencio será positivo”.

- El artículo 18 que regula la Creación y finalidad del Sistema interno de información, debería incluir “públicos o asimilados” a continuación de los cargos.

- El artículo 19 b) debería incluir a continuación de informadores “y de cualquier tercero mencionado en la comunicación” de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 b) del proyecto de ley estatal, con carácter básico.

- El artículo 22.2 b) debería incluir a continuación de informadores “y de cualquier tercero mencionado en la comunicación” de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 b) del proyecto de ley estatal, con carácter básico.

- Al título IV sobre infracciones y sanciones. Respecto al régimen sancionador, en cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, legalidad y tipicidad, deberían evitarse los tipos cuya redacción es demasiado abierta.

Con carácter previo a la realización de observaciones concretas, hay que poner de manifiesto que el cumplimiento del principio de legalidad, en el ámbito del Derecho sancionador, comprende no solamente la exigencia de existencia de una ley previa, anterior al hecho sancionado, sino que la misma describa un



Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): C35A48C6D73072F06FC9EE



supuesto de hecho estrictamente determinado, lex certa, como viene reiterando el Tribunal Constitucional (como ejemplo, STC 133/1987, de 21 de julio y STC 246/1991, de 19 de diciembre). De esta forma, el principio de tipicidad aparece como una vertiente del principio de legalidad, íntimamente relacionados con el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 del Texto Constitucional.

Conviene recordar, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que «el artículo 25.1 CE incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege», que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo». La garantía formal, que supone la exigencia de reserva de ley en materia sancionadora, “tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley. Por tanto, la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley” (STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; resumiendo una doctrina reflejada, entre muchas otras, en las SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 341/1003, de 18 de noviembre, FJ 10; 132/2001, de 8 de junio, FJ 5; y 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4). Así, la STC 132/2001 subraya que “desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribía toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio” (FJ 5).





La garantía material, por su parte, “aparece derivada del mandato de taxatividad o de lex certa y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones” (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), “la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador”, vulneración que “afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador” (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5).

En este sentido, hay que tener presente que el artículo 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), consagra el principio de tipicidad, exigiendo la predeterminación normativa de las conductas constitutivas de infracciones administrativas (apartado 1) y de las sanciones aplicables a las mismas (apartado 2). Esta predeterminación exigible de conductas y sanciones, debe completarse con la exigencia de determinación de las causas de exclusión de la responsabilidad, para una correcta definición de la infracción.

De acuerdo con la delimitación del principio de tipicidad efectuada en el citado artículo 27.1 de la LRJSP, “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”, por lo que no toda vulneración del ordenamiento jurídico constituye una infracción. En consecuencia, solo la ley resulta apta para describir las





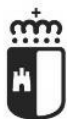
conductas sancionables, pudiendo precisarse en reglamento únicamente aspectos no esenciales.

En consecuencia, en el régimen sancionador no caben las remisiones en blanco ni la utilización de cláusulas abiertas o excesivamente genéricas para describir las conductas sancionables (STC 182/1990, de 15 de noviembre). Si en ocasiones resulta inevitable para realizar la tipificación de conductas la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, resultará exigible que su concreción pueda realizarse de forma razonable con la aplicación de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, compatibles con el respeto al principio de seguridad jurídica, en los términos que viene estableciendo la doctrina constitucional (SSTC 62/1982, de 15 de octubre, 69/1989, de 20 de abril, o 149/1991, de 4 de julio SSTC 18/1981, de 8 de junio, 62/1982, de 15 de octubre, 50/1983, de 14 de junio y 207/1990, de 17 de diciembre).

Por tanto, si bien es inevitable cierto margen de flexibilidad a la hora de determinar una infracción, no resultan admisibles las imprecisiones o indefiniciones de la norma, los tipos abiertos que permitan la creación de nuevas figuras en su aplicación.

La Ley de Régimen Jurídico del Sector Público dispone en su artículo 27.1 que “sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley”, y añade en su apartado 2 que “únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley”. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, “sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla” (apdo. 3 del mismo artículo).





Con estas premisas, se realizan algunas observaciones concretas al articulado del anteproyecto objeto de informe:

- Con carácter general y respetando la clasificación de las infracciones por bloques o materias (incompatibilidades y declaración de bienes, rentas y actividades; conflicto de intereses; actividad de la Oficina de Integridad; Otras infracciones), sistema empleado en el Título IV de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, se sugiere realizar, en cada uno de los citados bloques, una clasificación y tipificación de las infracciones muy graves, graves y leves, de forma clara, precisa y concreta, sin que sea necesario realizar un trabajo de interpretación para conocer que conductas son constitutivas de infracción administrativa y, en su caso, de que tipo.

- No se regula el plazo de prescripción de las infracciones ni de las sanciones, ni tampoco se recoge remisión genérica a la legislación básica que resulte de aplicación.

- En relación con el artículo 35.1, legalmente no es posible que la Oficina de Integridad Pública sea la competente para incoar, instruir y resolver los procedimientos de naturaleza sancionadora. Conforme a lo dispuesto en el artículo 63.1 de la Ley 39/2015 en los procedimientos de esta naturaleza se establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos.

Cierto es que consolidada jurisprudencia no aprecia este obstáculo legal cuando la instrucción del procedimiento sancionador y la resolución del mismo se otorga a distintas unidades de un mismo órgano administrativo. Pero aparte de las adscritas Comisión de Ética Pública y de la Unidad para la Gestión del sistema Interno de Información, que tienen concretos cometidos y no son los propios de instruir o resolver los procedimientos sancionadores, no hay constancia legal de la configuración de la Oficina de Integridad Pública mediante distintas unidades administrativas.



Documento Verificable en [www.jccm.es](http://www.jccm.es) mediante  
Código Seguro de Verificación (CSV): C35A48C6D73072F06FC9EE



Se propone que el órgano competente para incoar y sancionar lo sea el titular de la Consejería a la que esté adscrita la Oficina de Integridad Pública, salvo que el inculpado sea un miembro del Gobierno, en cuyo caso la eventual sanción debería ser impuesta por el Consejo de Gobierno; o en el caso de que la sanción implique el cese, por el órgano competente para nombrarlo.

La Oficina de Integridad Pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Anteproyecto, es un órgano administrativo adscrito a la Consejería que ostente las competencias de integridad pública. Luego si instruye el procedimiento tiene prohibición legal de imponer la sanción. Además, no es jurídicamente procedente, aunque no exista en ese aspecto obstáculo legal, que el órgano que incoa el procedimiento sea el mismo que lo instruye.

Se propone que el órgano competente para incoar y sancionar lo sea el titular de la Consejería a la que esté adscrita la Oficina de Integridad Pública, salvo que el inculpado sea un miembro del Gobierno, en cuyo caso la eventual sanción debería ser impuesta por el Consejo de Gobierno.

- La disposición final primera, apartado 2, choca con lo previsto en la Disposición transitoria segunda del proyecto de ley estatal.

## CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto 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 se emite el presente informe sobre el anteproyecto de ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema y canales de información con las observaciones realizadas.





Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a fecha de firma

Antonia Gómez Díaz- Romo

Firmado digitalmente el 24-01-2023  
por Antonia Gomez Diaz-Romo  
con NIF 03807931M

Angel Quereda Tapia

Firmado digitalmente el 24-01-2023  
por Angel Quereda Tapia  
con NIF 03800602J

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico

Letrado

Miryam Velázquez Vioque

Firmado digitalmente el 19-01-2023

M<sup>a</sup> Belén López Donaire

Firmado digitalmente el 24-01-2023  
por Maria Belen Lopez Donaire  
con NIF 03878872Z

Letrada

Directora de los Servicios Jurídicos

