



INFORME A LAS ALEGACIONES Y OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, AL BORRADOR SEGUNDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA Y CANALES DE INFORMACIÓN, EN SU INFORME DE FECHA 24 DE ENERO DE 2023.

I. INTRODUCCIÓN:

Con fecha 28 de diciembre de 2022 por parte de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación se remite a la Secretaría General de la Presidencia el expediente normativo del anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema y canales de información, para, posteriormente, solicitar la toma en consideración del anteproyecto de ley por el Consejo de Gobierno.

Con carácter previo, por la Secretaría General se procede a la emisión del informe a que hace referencia la letra f) del epígrafe 3.1.1., de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por acuerdo de 25 de julio de 2017, dedicado a los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales de naturaleza reglamentaria, para, con posterioridad, remitir el expediente trasladado, junto con su informe, al Gabinete Jurídico de la Junta.

En fecha 12 de enero de 2023 se emite el informe de la Secretaría General, siendo de destacar la consideración “Sexta” del informe que literalmente dice: *“A la vista del procedimiento seguido y de los documentos de que consta el expediente enviado, puede concluirse que en el anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema y canales de información, que se pretende elevar al Consejo de Gobierno para su toma en consideración, se han cumplimentado ya casi la totalidad de los trámites del procedimiento establecido para las iniciativas legislativas del Gobierno en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y de los recogidos en el epígrafe 3.1.1 de las vigentes Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno.”*

En la misma fecha, el informe de la Secretaría General, junto con el borrador segundo del anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema y canales de información y con su expediente administrativo, es remitido al Gabinete Jurídico, de conformidad con lo establecido en el artículo 10.1 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 y en el epígrafe 3.1.1.h) de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno.

En fecha 24 de enero de 2023, el Gabinete Jurídico emite el INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA Y CANALES DE INFORMACIÓN, cuyas alegaciones son objeto de consideración en el presente documento; dicho informe es remitido a la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación en fecha 30 de enero de 2023

II. ALEGACIONES Y CONSIDERACIONES FORMULADAS POR EL GABINETE JURÍDICO Y TRATAMIENTO OTORGADO A LAS MISMAS:

A) CUESTIÓN DE FORMA:

Alegación: *No consta 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.

Respuesta: Por lo que respecta al Consejo de Dialogo Social de Castilla-La Mancha, el artículo 3.1 del Decreto 37/2021 atribuye, esencialmente, las competencias del Consejo respecto de las materias económicas y sociales, y aún cuando menciona otras de interés general, estas han de entenderse incardinadas o relacionadas con las anteriores, todo ello de una manera clara y directa. A la vista del objeto de la futura ley, tal y como se desprende del artículo 1 del anteproyecto, poco o nada tiene que ver el contenido de la norma con la proyección competencial del Consejo de Diálogo, pues afecta, básicamente a cuestiones de autoorganización y a las relaciones entre la Administración y los denominados "altos cargos" que la dirigen en el ejercicio de sus facultades y competencias, a la creación de determinados registros internos, al establecimiento del sistema interno de información en ejecución de normativa básica estatal y, en definitiva, a la regulación de procedimientos de impulso y garantía de la integridad que, en el ámbito anglosajón, reciben la denominación de soft law.

Por lo que al Consejo Regional de Municipios se refiere, nos remitimos a lo antes dicho, y si bien es cierto que en la disposición adicional segunda se contenía una referencia al "...sector público autonómico o **local**.", dicha referencia es un error del texto que procedemos a eliminar, dejando claro que el ámbito de la norma es la Administración autonómica y, en gran medida, su sector público propio.

B) CUESTIONES DE FONDO: OBSERVACIONES AL ARTICULADO

Primera alegación:

Se propone modificar la denominación del anteproyecto 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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta parcialmente la alegación y se da al anteproyecto la siguiente denominación: **ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA INTERNO Y LOS CANALES DE INFORMACIÓN**. Esta denominación se ajusta a uno de los objetos esenciales de la norma que es la de regular el Sistema "interno" de información que se articula, siguiendo lo dispuesto en la normativa básica estatal, en diversos canales de información, tanto electrónicos, como presenciales.

Segunda alegación:

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

Respuesta o tratamiento:

No se considera necesaria la inclusión de los aspectos más relevantes en la tramitación de la norma, no porque carezcan de importancia, que sin duda la tienen, sino porque la trazabilidad de la propia norma y el contenido de los informes y alegaciones o consideraciones están recogidos en el Portal de Transparencia, donde pueden ser consultados sin limitación alguna, con lo que incluir referencias a los aspectos más relevantes de la tramitación, poco aporta, y sí contribuye a engrosar la exposición de motivos con información que se obtiene, como se ha dicho, de una manera directa y sencilla por quien esté interesado en un conocimiento más profundo de la tramitación.



Tercera alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta; supone una mejora en la precisión de la redacción.

Cuarta alegación:

De conformidad con la directriz 80 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22/07/2005, 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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta; supone una mejora de técnica jurídica.

Quinta alegación:

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

Respuesta o tratamiento:

Se acepta; supone una mejora en la precisión de la redacción.

Sexta alegación:

*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 modificaciones de otras normas.*

Respuesta o tratamiento:

Se acepta y se sustituye la frase mencionada, por la de “...conviene implementar las normas vigentes en dicho ámbito...”. En todo caso, es preciso constatar que el anteproyecto sí establece una modificación de la Ley 4/2016 al derogar su artículo 36 y la disposición adicional séptima; si bien es verdad, que esa modificación, tal y como se alegaba en su momento, no se produce en el ámbito sancionador, en el que el anteproyecto, efectivamente, complementaría la anterior ley.

Séptima alegación:

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...”

Respuesta o tratamiento:

Se acepta, supone una mejora en la precisión de la redacción.

Octava alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

Atendiendo a otras alegaciones y observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico respecto del contenido del Título IV, que más adelante se verán, se ha sustituido la redacción completa del referido párrafo de la exposición de motivos, por uno nuevo más ajustado al contenido de dicho título, que pasa a denominarse como "REGIMEN SANCIONADOR".

Novena alegación:

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".

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la observación, y se da una nueva redacción al apartado c) del artículo 1, más acorde con el objeto del anteproyecto, que no transpone la Directiva (UE) 2019/1937, puesto que dicha transposición ya ha sido efectuada por el Estado mediante la Ley 2/2023, de 20 de febrero (BOE 44, de 21/02/2023), sino que regula, en el ámbito de la Administración autonómica, el Sistema Interno y los canales de información, ya previstos en la normativa básica estatal antes mencionada.

Décima alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

Efectivamente, la redacción de ambos preceptos se prestaba a cierta confusión, cuando no a error. La finalidad del anteproyecto de ley en su artículo 2.2.b) es que el conjunto de su contenido se aplique a las personas titulares de órganos directivos, de los órganos de apoyo y **también a los de asistencia**, entendiéndose por éstos las jefaturas o dirección de los Gabinetes de la Administración regional, estableciendo un régimen menos limitativo respecto del resto del personal eventual, con escasa o nula capacidad decisoria (art. 2.2. d), a quienes solo se les aplicaría las obligaciones y limitaciones actualmente vigentes, tanto en materia de dedicación e incompatibilidad, como de declaración de actividades, bienes y



rentas, pero no aquellas otras cuestiones. o limitaciones, que poco tienen que ver con la naturaleza asistencial de sus funciones.

Para cumplir con esa finalidad y presentar un texto normativo más ajustando y que mejore la seguridad jurídica de los sujetos destinatarios, se opta por incluir expresamente en el apartado b) del artículo 2.2. a los titulares de los órganos de asistencia, así como la referencia al artículo 30 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre; se elimina del articulado el apartado d) del artículo 2.2., que se traslada como Disposición adicional primera del anteproyecto de ley, en la que se establece el régimen estricto del personal eventual, excluidas la personas de tal naturaleza que ejerzan las funciones de jefatura o dirección de los órganos de asistencia y, finalmente, se corrige el artículo 3 del anteproyecto eliminando la referencia al artículo 31 de la Ley 11/2003, que distorsiona su contenido y cuya inclusión se debió a un error de redacción inicial.

Decimoprimera alegación:

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:

(...)

d) Los hijos de las 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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta, por entender que mejora la redacción y añade más seguridad jurídica a los sujetos afectados.

Decimosegunda alegación:

Reflexión acerca de la designación del responsable de la gestión del Sistema Interno de información: 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 - en la actualidad ley aprobada y publicada- 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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la propuesta puesto que, efectivamente, la designación por parte del Consejo de Gobierno de la persona **responsable** de la gestión del Sistema Interno de información, supone un plus de legitimidad, respaldo e independencia de dicha persona, frente al conjunto de la organización, lo que asimilaría su posición, como bien se dice en el informe del Gabinete Jurídico, a la figura del “Compliance officer” del derecho anglosajón, tal y como se deduce de las funciones que se la atribuyen en este anteproyecto y en la propia ley básica estatal.

A estos efectos, la solución que se propone en la nueva redacción del anteproyecto es trasladar las referencias a la persona responsable del Sistema Interno de información, del artículo 6.3.ñ), a un nuevo artículo 20 del texto del anteproyecto, que, dentro del Título III



relativo al Sistema Interno de información, regula expresamente la figura del responsable de la gestión de dicho Sistema y su designación final por parte del Consejo de Gobierno.

Decimotercera alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

No se comparte la opinión de que el artículo 6 del anteproyecto, al regular la creación de la Oficina de Integridad Pública, genere lagunas respecto de su naturaleza y forma de adscripción. Se trata, de un órgano administrativo en el sentido que al mismo se da en el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público al establecer que «Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo», en definitiva, como órgano administrativo constituye un centro o unidad de carácter funcional en los que se divide la organización administrativa de cada Consejería o ente público. Con carácter general, los órganos administrativos son órganos unipersonales, salvo que expresamente se diga lo contrario, siendo sus titulares nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno, encuadrándose sus titulares bajo la denominación genérica de “altos cargos”. En todo caso, con el fin de despejar dudas acerca de la naturaleza del órgano que se crea, se refleja en la redacción que se trata de un órgano unipersonal a cuyo frente habrá un Director o Directora.

Decimocuarta alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

En consonancia con la respuesta dada a la alegación decimosegunda, se elimina del artículo 6 la referencia a la denominada persona “responsable” de la gestión del Sistema Interno de información, cuya regulación se traslada al Título III del anteproyecto en el que se regula el Sistema Interno de información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como un nuevo artículo 20 bajo la intitulación de “Responsable de la gestión del Sistema Interno de información”, a continuación del anterior artículo 18, actualmente 19, intitulado como “Creación y finalidad del Sistema Interno de información. En su nueva ubicación cobra todo su sentido la regulación de la figura responsable de dicho sistema de información.

Decimoquinta alegación:

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

Respuesta o tratamiento:

No se comparte dicha opinión, entendiendo que, si el apartado 3 del artículo 6 regula las funciones de la Oficina, entra dentro de la lógica administrativa que el apartado 4 contenga,



como es el caso, la forma o condiciones en que se deben de ejercer dichas funciones por parte del personal adscrito a la Oficina.

Decimosexta alegación:

*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.*

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la propuesta y se elimina del texto el concepto jurídico “información relevante”, incluyendo en el mismo la referencia expresa “...en los términos previstos en la legislación vigente”

Decimoséptima alegación:

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”.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta; supone una mejora en la precisión de la redacción.

Decimooctava alegación:

Respecto del 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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación y se introduce un párrafo con una redacción aclaratoria, no ya en el apartado 5 del artículo 8, sino en el apartado 4, del citado artículo de manera que se retome la vía sancionadora administrativa cuando los hechos no revistan la naturaleza de infracción penal y así quede constatado.

Decimonovena alegación:

Respecto del 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”.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación por suponer una mejora de técnica jurídica y, en consonancia, se introduce al final del apartado 2, la siguiente frase: “...a la vista de la cual, se emitirá un nuevo informe.”

Vigésima alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:



Se acepta la alegación dado que, efectivamente, la ley no permite que el superior ordena al subordinado su abstención, y se sustituye el término “ordenar”, por el de “sugerir”, en el sentido de dar a conocer al subordinado lo anómalo de su actuación, apostillando, finalmente que, de persistir en su actitud, podría dar lugar a la incoación de un expediente de recusación.

Vigesimoprimera alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación por suponer una mejora a la redacción.

Vigesimosegunda alegación:

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 -ha de entenderse el propio artículo 16-.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación y el artículo 16 queda intitulado como “Declaración responsable de incompatibilidad”, por ser precisamente la incompatibilidad, el objeto de dicha declaración.

Vigesimotercera alegación:

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”.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación y el apartado 4 del artículo 16, pasa a transformarse en un nuevo artículo bajo el ordinal 17 y con la intitulación de “Comunicación de desempeño de actividad privada posterior al cese”, estructurado en cuatro apartados, en los que se desagrega y desarrolla el contenido completo del anterior apartado 4 del artículo 16, incluyendo la propuesta contenida en la alegación.

A partir del artículo 17 se reenumeran los artículos restantes del anteproyecto.

Vigesimocuarta alegación

El artículo 18 (nuevo artículo 19) que regula la Creación y finalidad del Sistema interno de información, debería incluir “públicos o asimilados” a continuación de los cargos.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la sugerencia por suponer una mejora de técnica jurídica que complementa y aclara el texto.

Nota aclaratoria: de conformidad con la respuesta dada a la alegación “decimocuarta” y la consiguiente creación de un nuevo artículo 20, se reenumeran los preceptos añadiendo un nuevo ordinal a partir del artículo 19, que sumado al añadido como consecuencia de la respuesta dada a la alegación vigesimotercera, hacen que dicho artículo 19 pase ahora a ser el artículo 21.



Vigesimoquinta alegación

El artículo 19 b), en la actualidad artículo 21, 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 -actual Ley 2/2023-, con carácter básico.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación incluyendo la siguiente frase a partir de informadores: “...y de cualquier persona mencionada en la comunicación o denuncia...”

Al revisar este precepto, se elimina el apartado 3 del mismo, por cuanto que su contenido se traslada al nuevo artículo 20 al regular la figura del responsable de la gestión del Sistema Interno de información, atribuyéndole las funciones de dirección y supervisión de la unidad.

Vigesimosexta alegación:

El artículo 21.2 b), en la actualidad artículo 23.2.b), debería incluir a continuación de alertador “y de cualquier tercero mencionado en la comunicación” de conformidad con lo previsto en el artículo 5.2 b) del proyecto de ley estatal -actual Ley 2/2023-, con carácter básico.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación quedando redactado dicho apartado de la manera siguiente: “b) Confidencialidad de la identidad **del informador y de cualquier otra persona mencionada en la comunicación o denuncia** y protección de las mismas...”

Vigesimoséptima alegación

Alegación general 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 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».*

(...)

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

Respuesta o tratamiento:

Se comparten y asumen las reflexiones formuladas por el Gabinete Jurídico en lo que a la necesidad de que el régimen sancionador debe de cumplir los principios de seguridad jurídica, legalidad y tipicidad se refiere, así como la justificación a las mismas con la



aportación de una nutrida referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. De conformidad con todo ello, se renombra el Título IV que pasa a denominarse “REGIMEN SANCIONADOR”, término más amplio e integrador que el de “INFRACCIONES Y SANCIONES” que parecía referirse a una parte del ámbito material que abarcaría el régimen sancionador. Acto seguido se procede a una reelaboración y nueva redacción completa del Título IV en los términos que a continuación se verán, si bien cabe mencionar inicialmente la inclusión de un artículo ordenado bajo el número 30, referido a los sujetos responsables, así como un artículo 31 relativo a los principios generales y régimen jurídico aplicable que sustituirían al anterior artículo 28 del anteproyecto informado.

Vigesimoctava alegación:

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.

Respuesta o tratamiento:

Se clasifican las infracciones en tres grandes categorías homogéneas. En primer lugar, nuevo artículo 32, las que afectan a las materias de incompatibilidades y conflicto de intereses dado el nexo común entre ambas, procediendo a calificarlas en muy graves, graves y leves. En segundo lugar, nuevo artículo 33, las que afectan a la materia de declaración de actividades, bienes y rentas, remitiéndonos, en lo que a la calificación se refiere a lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo. En tercer lugar, nuevo artículo 34, las que pueden originarse en relación con la actividad de la Oficina de Integridad, calificándolas en muy grave, grave y leve. En todos los casos se trataría de una tipificación precisa y definida evitando los tipos abiertos o genéricos.

Por su parte, el nuevo artículo 35 hace referencia a las sanciones relativas a las infracciones descritas, estableciendo que todas ellas, atendiendo a su calificación, serán sancionadas conforme a lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, con lo que se gana en seguridad jurídica y homogeneidad, al referirse a un precepto ya consagrado en una ley, la 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo, cuya alteración queda al margen de este anteproyecto de ley, dada la mayoría cualificada que se requeriría para su modificación, circunstancia ésta que el anteproyecto, no pretende.

Finalmente, se extraen del texto articulado del anteproyecto las infracciones en materia del régimen de protección de los derechos de las personas informantes, llevándose su regulación a una nueva disposición adicional segunda, en la que establece una remisión general al régimen sancionador en dicha materia, contenido en la legislación básica estatal -vigente Ley 2/2023-, que, dado su carácter, es de aplicación al conjunto del Estado.

Vigesimonovena alegación

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.

Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación y se incluye un nuevo artículo 36 en el que se establece una remisión genérica en esta materia a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 40/2015.

Trigésima alegación

En relación con el artículo 35.1 -nuevo artículo 37-, 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

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

Respuesta o tratamiento:

No se acepta la alegación, manteniéndose que el ejercicio de la potestad sancionadora, prevista en el anteproyecto, corresponda a la Oficina de Integridad Pública que, no olvidemos, tiene la consideración de órgano administrativo complejo, dotado de las unidades administrativas que en su momento se establezcan en la correspondiente relación de puestos de trabajo, atendiendo a las funciones atribuidas legalmente, si bien, una de dichas unidades administrativas, en concreto, la encargada de la gestión del Sistema Interno de información, es de creación preceptiva en virtud de la propia ley, lo que no excluye ni prejuzga la existencia de otras, circunstancia ésta que, en todo caso, queda completamente salvada, al incluirse un nuevo apartado c) a la redacción del artículo 6.2 con el siguiente tenor: **c) Aquellas otras unidades administrativa cuya existencia se considere necesaria para el ejercicio de las funciones atribuidas en la ley.**

Con independencia de lo anterior, es preciso recalcar que es el propio Gabinete Jurídico quien vienen a reconocer la legalidad de esta decisión, cuando entre sus argumentos viene a reconocer 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*”.

Por lo demás, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la duda acerca de la existencia de otras unidades administrativas, al margen de la específica encargada de la gestión del Sistema Interno de información, queda disipada con la previsión de que existan otras unidades administrativas, por lo que nada impide que en el mismo órgano administrativo, Oficina de Integridad Pública, recaiga el ejercicio de la potestad sancionadora, siempre que se desliguen la instrucción y la resolución del procedimiento sancionador.

Trigesimoprimera alegación

La disposición final primera, apartado 2, choca con lo previsto en la Disposición transitoria segunda del proyecto de ley estatal -vigente Ley 2/2023-



Respuesta o tratamiento:

Se acepta la alegación y se elimina el apartado 2 de la disposición final primera.

III. OTRAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL TEXTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY, PARA MEJORA DE SU REDACCIÓN Y COMPRENSIÓN

Con motivo de la revisión del segundo borrador del texto del Anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del Sistema Interno y los canales de información, derivada del amplio informe emitido por el Gabinete Jurídico de la Junta, y a la vista del contenido de la vigente Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, publicada en el BOE de 20 de febrero de 2023, se han detectado a lo largo del articulado del anteproyecto, diversos aspectos susceptibles de una mejora de su redacción, desde un punto de vista técnico jurídico, o de un acomodo normativo en coherencia con lo dispuesto en la ley estatal. Esas modificaciones o precisiones, que a continuación se reflejan, facilitan en gran medida la comprensión de la norma y coadyuvan, junto con las modificaciones introducidas a sugerencia del Gabinete Jurídico, a dar a la misma coherencia interna y seguridad jurídica.

Primera: en la exposición de motivos se introduce la referencia a la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, como norma de transposición al Derecho interno de la Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento y Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, que constituye la normativa básica estatal en dicha materia, a la que se realizan múltiples remisiones a lo largo del articulado del anteproyecto, fundamentalmente en el Título III.

Segunda: a consecuencia de la modificación de la denominación del anteproyecto, se ajusta la redacción del artículo 1, apartado c), "...del Sistema Interno y de los canales de información...", unificando las referencias.

Tercera: en el artículo 8, relativo a la actividad inspectora de la Oficina de Integridad Pública, se extiende dicha facultad al conjunto de los ámbitos materiales regulados en la ley

Cuarta: se mejora la intitulación del artículo 9, que pasa a ser la de "Control de la situación patrimonial al cese en el cargo".

Quinta: respecto de la memoria de actuaciones de la Oficina de Integridad Pública, regulada en el artículo 10, el Consejo de Gobierno tomará en consideración la misma, no ya su aprobación que correspondería, en pura lógica, y con carácter previo, a la persona titular de la Oficina, antes de que la misma se eleve al Gobierno. En lo que al contenido de la memoria se refiere, se determinará reglamentariamente, eliminando la referencia a limitaciones referidas a datos personales por incidir o redundar en aspectos regulados en la normativa básica sobre protección de datos.

Sexta: en el artículo 15, apartado 1, párrafo tercero, se mejora la redacción para que no quepa duda de que no es preciso presentar una declaración específica e independiente de la genérica de actividades, bienes y rentas, sino que en esta declaración, los datos compresivos de la situación patrimonial, omitirán, por motivos de privacidad y seguridad, su concreta localización.

Séptima: en el artículo 19 (anterior 18) se establece la previsión de que se integren en el Sistema Interno de información de la Administración de la Junta los organismos y entes de derecho público y del resto de entidades de su sector público que cuenten con menos de 50 trabajadores, con carácter voluntario y siempre que éstas lo soliciten previo acuerdo de sus órganos directivos



Octava: la denominación del capítulo II del Título III, pasa a ser la de “CANALES INTERNOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA Y PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN”, ajustándola al contenido y desarrollo de dicho capítulo.

Novena: al final del apartado 1 del artículo 25, se procede a subsanar una omisión del anterior texto, incluyéndose una referencia a las comunicaciones anónimas, que también serán susceptibles de presentarse a través de la aplicación informática que se habilite.

Décima: se mejora la redacción del apartado 1 del artículo 27, referido al inicio del procedimiento de las comunicaciones o denuncias, en el que se establece como preferente el uso del canal electrónico del Sistema Interno de información.

Decimoprimer: de conformidad con la respuesta dada a la décima alegación del Gabinete Jurídico, se redacta una nueva disposición adicional primera en la que se contempla y regula la aplicación parcial de la ley al personal eventual, con la salvedad de quienes, ostentando tal naturaleza, sean los jefes o titulares de los gabinetes, como órganos de asistencia política y técnica, a los que se aplicará en su integridad.

Decimosegunda: de conformidad con la respuesta dada a la vigesimooctava alegación del Gabinete Jurídico, en cuanto al régimen sancionador en materia de protección de los derechos de las personas informante, hay una remisión a la regulación contenida en la legislación básica estatal sobre la materia, atribuyendo el ejercicio de la potestad sancionadora, en coherencia con la regulación contenida en el título IV, a la Oficina de Integridad Pública.

Decimotercera: en consonancia con lo dispuesto en el artículo 19 del anteproyecto, en la disposición adicional tercera se establece la obligación de que las entidades del sector público con cincuenta o más empleados, dispongan de su propio sistema interno de información, al estar excluidas de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

Decimocuarta: en la disposición adicional cuarta (anterior disposición adicional segunda), referida a la gestión del canal externo de información, se ha optado por la atribución de dicha gestión al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno que, como órgano independiente adscrito a las Cortes, se asemejaría, mutatis mutandi, a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. prevista en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, a la que se atribuye la gestión de canal externo en el Estado; manteniendo, en todo caso, que hasta que no esté en disposición de asumir dichas funciones, por medio de convenio se atribuya esa competencia de gestión a la Autoridad Independiente estatal.

IV. CONCLUSIÓN

Con la emisión del presente informe por el que se da contestación a las múltiples consideraciones o alegaciones emitidas por el Gabinete Jurídico en su informe de fecha 24 de enero de 2023, buena parte de las cuales se han integrado y modificado el texto del segundo borrador del Anteproyecto, así como con la inclusión de aquellas otras correcciones y modificaciones que se han considerado pertinentes para la mejora técnico-jurídica del texto o para su adecuación a la ya vigente Ley 2/2023, de 20 de febrero pertinentes, procede su integración, junto con los antecedentes procedimentales, para la emisión de la memoria final justificativa y análisis de impacto normativo del borrador segundo del anteproyecto de “Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del Sistema Interno y los canales de información”, que se publicará en el “Portal de Transparencia”, originándose el tercer borrador del mencionado anteproyecto para continuar su tramitación en los términos previstos en el apartado 3.1.1 de las Instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, para, en su caso, la toma en consideración del mismo.



Castilla-La Mancha

Toledo, marzo de 2023

POR LA OFICINA DE TRANSPARENCIA,
BUEN GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN
EL JEFE DE ÁREA NORMATIVA

Fdo.: Cayetano Corral Torres