



MEMORIA COMPLEMENTARIA A LA MEMORIA FINAL JUSTIFICATIVA DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA Y CANALES DE INFORMACIÓN DE FECHA 20 DE MARZO DE 2023, QUE HA DADO LUGAR AL BORRADOR FINAL (4º) DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA.

I.- ANTECEDENTES: ESTADO DE TRAMITACIÓN DEL HASTA SEPTIEMBRE DE 2023 DEL DENOMINADO ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA INTERNO Y LOS CANALES DE INFORMACIÓN, Y JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS

I.1. Estado de tramitación a fecha septiembre de 2023 del denominado “Anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del Sistema Interno y los canales de Información”.

El anteproyecto de Ley en la versión que aquí se incorpora (cuarto borrador del anteproyecto), trae causa del inicialmente denominado 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, que tuvo su origen, previo informe propuesta de Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, por acuerdo del Vicepresidente de 21 de octubre de 2021.

Tras la correspondiente tramitación administrativa del anteproyecto de ley, ajustada a lo dispuesto en los acuerdos del Consejo de Gobierno de 28/02/2017 y 25/07/2017 y en los artículos 35 y 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuya huella normativa, con la relación completa de los trámites y actuaciones realizadas, a la que nos remitimos en aras del principio de economía procesal, puede seguirse en la dirección web: <https://www.castillalamancha.es/gobierno/vicepresidencia/estructura/otybg/actuaciones/anteproyecto-de-ley-de-integridad-p%C3%BAblica-de-castilla-la-mancha-y-de-creaci%C3%B3n-y-regulaci%C3%B3n-del>, [que dieron lugar a los borradores primero, segundo y tercero].

En fecha 20 de marzo de 2023 se emitió por parte del Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación (actual Oficina de Transparencia, Integridad y Participación) la MEMORIA FINAL JUSTIFICATIVA DEL BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA Y CANALES DE INFORMACIÓN“, que junto con el tercer borrador del anteproyecto de ley, ya con la denominación de “anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema interno y los canales de información” fue sometido a la comisión de Secretarías y Secretarios Generales, previa a 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 por el Consejo de Gobierno, acordándose en dicha comisión dejar suspendida temporalmente la tramitación del mismo dadas las dificultades para que pudiera culminar el procedimiento legislativo ante las Cortes de Castilla-La Mancha en la X legislatura habida





cuenta de la inminente convocatoria electoral, circunstancia ésta que se produjo en fecha 3 de abril de 2023 (Decreto 32/2023, de 3 de abril, del Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se convocan elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha. DOCM n.º 66 de 4/04/2023).

Por otra parte, es necesario poner de manifiesto que el segundo gran objetivo del anteproyecto [véase la Memoria definitiva del mismo], que inicialmente era la transposición al derecho interno autonómico de la regulación 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, quedó sin contenido práctico con la aprobación de la Ley (estatal) 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que transpone al Derecho interno español la citada Directiva (UE)2019/1937, cuya práctica totalidad, a excepción del Título VIII de la citada Ley, tiene el carácter de normativa básica (Disposición final octava), careciendo de sentido, de un lado, llevar a cabo una mimética regulación autonómica de materias contenidas y reguladas en la norma estatal de aplicación básica y, de otro, elevar el rango normativo de la regulación de determinados aspectos o materias puramente organizativas y de mera ejecución, o de desarrollo reglamentario, de la normativa básica, siendo más ágil y eficaz que dichos aspectos se regulen, no ya por una norma con rango legal, sino por normas reglamentarias autonómicas o meros actos de ejecución de los órganos que tengan atribuidas esas competencias en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma.

Por concluir, es preciso dejar constancia de que celebradas las elecciones autonómicas y constituidas las nuevas Cortes, en el debate de investidura celebrado el 5 de julio de 2023, el entonces candidato y actual presidente de la Junta, manifestó como una prioridad de su Gobierno, la tramitación de una ley que regulara de una manera ambiciosa las incompatibilidades y la honestidad formal y material de las personas que ostenten responsabilidades públicas, en definitiva, la integridad pública de los altos cargos y asimilados, materia ésta que coincide plenamente con el primero, y principal, de los objetivos fijados en la regulación del anteproyecto de ley de integridad pública que conviene retomar a los efectos de cumplir tal compromiso.

1.2. Justificación de las modificaciones introducidas en el tercer borrador del anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del Sistema Interno y los canales de Información

La aprobación de 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 (BOE 44 de 21/02/2023) origina que pierda sentido la regulación contenida en el Título III del tercer borrador del anteproyecto de LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y DE CREACIÓN Y REGULACIÓN DEL SISTEMA INTERNO Y LOS CANALES DE INFORMACIÓN, así como la regulación contenida en las disposiciones adicionales segunda y tercera, por lo que procede su eliminación del texto del citado anteproyecto, siendo esa materia en el futuro próximo objeto de una regulación autónoma.

Obviamente, se han llevado a cabo los ajustes precisos en algunos otros artículos del texto del tercer borrador del anteproyecto de Ley, con el fin de ajustar y corregir las referencias a





preceptos eliminados o aquellos que modifican su ordinal, manteniéndose, en cualquier caso, el contenido de la disposición adicional primera relativo a la aplicación de la ley al personal eventual y la disposición adicional cuarta, ahora tercera, referido a la gestión del canal externo de información, que se atribuye al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno creado por Ley 4/2016, de 15 de diciembre, por lo que dicha atribución ha de hacerse en virtud de una norma del mismo rango. Asimismo, se introduce en el texto del anteproyecto una nueva disposición adicional segunda de exclusión del personal directivo de instituciones sanitarias públicas, por las razones que más adelante se indicarán.

Por lo demás, solo cabe decir que en virtud del principio “*in favor acti*”, consagrado en los artículos 49 y ss. de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y cumpliendo los principios de eficiencia y economía procedimental, procede aprovechar aquella regulación contenida en el tercer borrador del anteproyecto de ley, que disponen y conforman una unidad regulatoria homogénea y son jurídicamente válidos, lo que ha dado lugar al “cuarto borrador” del anteproyecto de ley, ahora denominado como “ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA”

II.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA QUE HABRÁ DE CONFORMAR EL CUARTO BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA Y SOLICITUD UN INFORME COMPLEMENTARIO AL GABINETE JURÍDICO.

El nuevo borrador del anteproyecto, realizados los ajustes mencionados, incluye una parte expositiva en la que es de destacar el párrafo dedicado a explicar brevemente la inclusión de la nueva disposición adicional segunda, con el siguiente tenor: “*La disposición adicional segunda excluye de la aplicación de esta ley al personal directivo de las instituciones sanitarias públicas, puestos eminentemente técnico sanitarios, con un sistema de provisión y cobertura específicos regulados por una norma estatal.*”

Asimismo, contiene una parte dispositiva con la siguiente estructura: tiene 26 artículos, divididos en 3 títulos, a los que se añaden 3 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales. La nueva disposición adicional segunda presenta el siguiente tenor literal: “*Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a las personas que ocupen los puestos de carácter directivo de las instituciones sanitarias públicas cuya provisión se regula en el artículo 20 del Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, que se regirán por su normativa específica.*”

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.

En el título II, dentro de su capítulo primero, atribuye a la Oficina de Integridad el ejercicio de las funciones en materia de integridad que establece la ley, adscribiéndola la Comisión de Ética Pública creada en 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. Se describen las funciones de la Oficina, siendo de destacar, las competencias referidas a la gestión del Sistema Interno de Información a que se refiere al artículo 5 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, cuya regulación se llevará a cabo por otras normas reglamentarias autonómicas, y las de 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 al Consejo de Gobierno a efectos de su toma en consideración.

El capítulo segundo regula los instrumentos preventivos de garantía de la integridad, encomendando a la Oficina 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; 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 actividades, bienes y rentas de aquéllos y las posibilidades de inspección de las mismas, fijándose como cautela que, en la declaración comprensiva del patrimonio, se omitan referencias a su localización. 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 diez 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 el artículo 36 y en la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, preceptos ambos que se derogan. Por último, se regula la comunicación de desempeño de actividad privada posterior al cese a los efectos de verificar lo dispuesto en el artículo 19.5 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

El capítulo cuarto se dedica a la creación de dos tipos de registros diferenciados, de un lado, el de actividades y, de otro, 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.

El título III se dedica al régimen sancionador. Inicialmente se establecen los sujetos responsables y los principios generales y el régimen jurídico aplicable, para posteriormente regular las distintas infracciones y su catalogación en muy graves, graves o leves, atendiendo a la materia infringida, distinguiéndose las infracciones en materia de incompatibilidades y de conflicto de intereses, las infracciones en materia de declaración de actividades, bienes y rentas y las infracciones por obstaculización o incumplimiento de las actuaciones y resoluciones de la Oficina de Integridad. En lo que a las sanciones se refiere, se establece una remisión a las contenidas en el artículo 21.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. Igualmente, en lo que a la prescripción de las infracciones y sanciones se refiere, hay una remisión expresa al artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del





sector público, dando, con ello, homogeneidad al sistema sancionador y, en definitiva, favoreciendo la seguridad jurídica. Finalmente, el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en la ley se atribuye a la Oficina de Integridad, pero si la sanción derivada de una infracción fuera el cese de la persona infractora, se trasladará la decisión final al órgano que efectuó el correspondiente nombramiento.

La disposición adicional primera establece el régimen de aplicación parcial, de lo dispuesto en esta ley, en concreto el régimen de dedicación exclusiva e incompatibilidades y la obligación de presentación de la declaración de actividades, bienes y rentas, al personal eventual de los Gabinetes, excepción hecha de las personas que ejerzan la titularidad de dichos órganos de asistencia política y técnica, a los que se aplicará en su integridad. La inclusión de esta última obligación respecto del personal eventual, ya se encontraba contenida en la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, que la presente ley deroga.

La nueva disposición adicional segunda, presenta el siguiente tenor literal: “Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a las personas que ocupen los puestos de carácter directivo de las instituciones sanitarias públicas cuya provisión se regula en el artículo 20 del Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, que se regirán por su normativa específica”, excluyendo de la aplicación de esta ley al personal directivo de las instituciones sanitarias públicas, puestos eminentemente técnico sanitarios, con un sistema de provisión y cobertura específicos regulados por una norma estatal.

La disposición adicional tercera, tras la entrada en vigor de 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, configura el órgano que asume las funciones de autoridad independiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en lo que se refiere a la gestión del canal externo de información, atribuyendo tal función al Consejo de Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, órgano independiente adscrito a las Cortes regionales, previendo que, hasta que dicho órgano esté en disposición de asumir dichas funciones, mediante la suscripción de un convenio, se pueda atribuir la competencia para gestionar el canal externo de información a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I) estatal, todo ello en aplicación de lo dispuesto en los artículos 24.1 d) y 24.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

La disposición derogatoria única, deja expresamente sin vigencia, tanto el texto parcial vigente 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, como los ya mencionados, artículo 36 y disposición adicional séptima de la Ley 4/2016.

Por último, la disposición final primera contiene la habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley y la disposición final segunda las prescripciones sobre su entrada en vigor.

A la vista de todo lo actuado y de las modificaciones introducidas en el tercer borrador 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 pasaría a denominarse en el cuarto borrador como “ANTEPROYECTO





DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA, se pronuncie nuevamente el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha acerca de la viabilidad de continuar con la tramitación del mencionado anteproyecto en los términos planteados y, en caso afirmativo, analice el texto y, si lo considerase oportuno, emita un nuevo informe complementario.

Respecto del contenido de las disposiciones adicionales del tercer borrador del anteproyecto, en relación con las del nuevo borrador, la situación es la que se refleja en el cuadro adjunto:

Tercer borrador del anteproyecto	Nuevo borrador (4º) del anteproyecto
Disposición adicional 1ª (se mantiene igual)	Disposición adicional 1ª (igual)
Disposición adicional 2ª (se elimina)	Disposición adicional 2ª (nuevo contenido)
Disposición adicional 3ª (se elimina)	Disposición adicional 3ª (anterior DA 4ª)
Disposición adicional 4ª (pasa a ser la DA 3ª)	--

Con fecha 26 de septiembre de 2023, por parte de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación se remite a la Secretaría General de la Presidencia la solicitud de informe complementario al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre el borrador de anteproyecto de Ley, hasta ahora denominado “anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del Sistema Interno y los canales de información, que pasaría a denominarse como “anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha”.

El escrito de solicitud contiene, asimismo, una referencia explicativa del estado de tramitación del expediente de elaboración de la norma con el enlace electrónico a la huella normativa del anteproyecto de ley en la página de transparencia de la web de Castilla-La Mancha, y de las causas que originan las modificaciones introducidas, así como su justificación y el contenido del nuevo anteproyecto de Ley con el texto completo que habría de pasar a denominarse como cuarto borrador del anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha.

III. ALEGACIONES Y CONSIDERACIONES FORMULADAS POR EL GABINETE JURÍDICO

Recibida la solicitud por la Secretaría General, con fecha 28 de septiembre 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, que concluye informándolo siguiente: “Que una vez cumplimentado el informe complementario del Gabinete Jurídico, al que se hace referencia en la consideración cuarta, se entiende que no existen obstáculos que impidan la continuación del procedimiento para la toma en consideración del anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha.”.

Posteriormente la Secretaría General remite la solicitud y el borrador del anteproyecto, junto con su informe, al Gabinete Jurídico de la Junta, 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 2 de octubre de 2023, el Gabinete Jurídico emite el INFORME COMPLEMENTARIO SOBRE EL BORRADOR DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE





CASTILLA-LA MANCHA, cuyas alegaciones son objeto de consideración a continuación; dicho informe es remitido a la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación en fecha 3 de octubre de 2023.

La parte sustancial del informe dice literalmente:

“El contenido del último borrador sometido a informe del Gabinete Jurídico, varía respecto al tercero por cuanto se elimina del mismo el Título III (Sistema interno de información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Se elimina la disposición adicional primera del tercer borrador. La disposición adicional segunda pasa a ser la disposición adicional cuarta en el cuarto borrador.

El cuarto borrador del anteproyecto incluye una parte expositiva y una parte dispositiva con la siguiente estructura: tiene 26 artículos, divididos en 3 títulos, a los que se añaden 3 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

La disposición adicional primera del último borrador del anteproyecto de ley establece el régimen de aplicación parcial, de lo dispuesto en la ley, en concreto el régimen de dedicación exclusiva e incompatibilidades y la obligación de presentación de la declaración de actividades, bienes y rentas, al personal eventual de los Gabinetes, excepción hecha de las personas que ejerzan la titularidad de dichos órganos de asistencia política y técnica, a los que se aplicará en su integridad. La inclusión de esta última obligación respecto del personal eventual, ya se encontraba contenida en la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, que la presente ley deroga.

La disposición adicional segunda excluye de la aplicación de esta ley al personal directivo de las instituciones sanitarias públicas, puestos eminentemente técnico sanitarios, con un sistema de provisión y cobertura específicos regulados por una norma estatal.

Se echa en falta que no se haya acompañado a este cuarto borrador una memoria definitiva. Debe recordarse que la memoria de análisis de impacto normativo es el documento que expone los argumentos que justifican la propuesta normativa y en el que se refleja la evolución de su tramitación y de su contenido. Así debería contener una justificación entre otros extremos de las dos nuevas disposiciones adicionales, pues no han venido respaldada en modo alguno por memoria que las justifique, en la que se valorara su finalidad y objeto y la necesidad e incidencia de la misma. Asimismo, al ser introducida en la fase final del procedimiento, no se ha sometido a la tramitación del resto del anteproyecto, sin que haya sido conocida ni valorada por los distintos órganos y autoridades informantes o por aquellos otros que se hubiera considerado necesario.

Respecto del resto del articulado, este Gabinete ya se ha pronunciado en su informe de 24 de enero de 2023 al que nos remitimos y que, a la vista del cuarto borrador, se comprueba que han sido atendidas las observaciones realizadas.”

Por último, el informe contiene la siguiente conclusión:

“A salvo de lo dispuesto respecto de la memoria, 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 informe FAVORABLE al Anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha.”

III. 1. Cuestión preliminar

El informe del Gabinete Jurídico, contiene un error de apreciación en relación con las modificaciones que se han introducido en el borrador de anteproyecto que se somete a su consideración, respecto del inmediatamente anterior (el tercero), y que es preciso aclarar. En el penúltimo párrafo de la primera página del informe se dice que: *“El contenido del último borrador sometido a informe del Gabinete Jurídico, varía respecto al tercero por cuanto se elimina del mismo el Título III (Sistema interno de información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Se elimina la disposición adicional primera del tercer borrador. La disposición adicional segunda pasa a ser la disposición adicional cuarta en el cuarto borrador (el subrayado es nuestro).”*

Pues bien, esas referencias no son del todo correctas, lo cual tiene su importancia en las consideraciones posteriores que se vierten en el informe, como ahora veremos.

Ciertamente, en el nuevo borrador de anteproyecto se elimina por completo el Título III (Sistema interno de información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) del anterior borrador (el tercero), lo cual queda debidamente justificado por ser consecuencia de la aprobación y entrada en vigor de 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, que dejaba sin sentido práctico la regulación legal autonómica sobre la materia; como anteriormente se dijo, esa materia referida al Sistema y los Canales Internos de Información, será objeto de regulación mediante una norma específica, de carácter reglamentario, en un futuro próximo.

Ahora bien, no es correcto decir que *“Se elimina la disposición adicional primera del tercer borrador”*, que se refiere a la “Aplicación de la ley al personal eventual”, pues dicha disposición adicional permanece intacta, bajo la misma denominación y con el mismo ordinal, en el nuevo borrador de anteproyecto.

Tampoco es correcto decir que *“La disposición adicional segunda pasa a ser la disposición adicional cuarta en el cuarto borrador”*, pues tanto la disposición adicional segunda, referida al “Régimen sancionador en materia de protección de los derechos de las personas informantes”, como la disposición adicional tercera, referida a “Sistemas internos de información de las demás entidades del sector público regional” del tercer borrador, han sido eliminadas en el nuevo (futuro cuarto borrador), pues dado su contenido, carecía de sentido mantenerlas en el nuevo borrador de anteproyecto.

Al eliminarse las disposiciones adicionales segunda y tercera, en el nuevo borrador se introduce como disposición adicional segunda una nueva, bajo la denominación de “Exclusión del personal directivo de instituciones sanitarias públicas” que, efectivamente, si es novedosa.

Finalmente, la anterior disposición adicional cuarta denominada “Gestión del canal externo de información” se mantiene en el nuevo borrador, si bien bajo el ordinal de disposición adicional tercera.





Por lo tanto, podemos afirmar que la única novedad reseñable de los cambios experimentados en el contenido del nuevo borrador de anteproyecto de Ley, respecto del anterior (borrador tercero), al margen de la eliminación del contenido del Título III, y de los correspondientes ajustes en el articulado y alguna ligera mejora técnica en la redacción de alguno de sus preceptos, es la inclusión de la nueva Disposición adicional segunda, hasta ahora inexistente, cuya justificación, si bien escueta, se contenía en el documento por el que se solicitaba el informe complementario del Gabinete. El resto del contenido del borrador del anteproyecto de Ley, en su futuro cuarto borrador, se deriva de la evolución de la propuesta inicial tras su paso por los trámites y actuaciones que configuran el procedimiento de elaboración de las normas.

III.2. Análisis y contestación a las consideraciones formuladas por el Gabinete Jurídico

Las alegaciones o consideraciones formuladas se contienen en el penúltimo párrafo del informe, en el que se dice que *“Se echa en falta que no se haya acompañado a este cuarto borrador una memoria definitiva. Debe recordarse que la memoria de análisis de impacto normativo es el documento que expone los argumentos que justifican la propuesta normativa y en el que se refleja la evolución de su tramitación y de su contenido. Así debería contener una justificación entre otros extremos de las dos nuevas disposiciones adicionales [hemos de entender que se refiere solamente a la disposición adicional segunda antes mencionada], pues no han venido respaldada en modo alguno por memoria que las justifique, en la que se valorara su finalidad y objeto y la necesidad e incidencia de la misma. Asimismo, al ser introducida en la fase final del procedimiento, no se ha sometido a la tramitación del resto del anteproyecto, sin que haya sido conocida ni valorada por los distintos órganos y autoridades informantes o por aquellos otros que se hubiera considerado necesario”*.

Acto seguido, el informe pone de manifiesto que, *“Respecto del resto del articulado, este Gabinete ya se ha pronunciado en su informe de 24 de enero de 2023 al que nos remitimos y que, a la vista del cuarto borrador, se comprueba que han sido atendidas las observaciones realizadas”*

En primer lugar, respecto de la ausencia de una memoria definitiva, cabe decir que, siguiendo las instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno (Acuerdo de 25 de julio de 2017), la memoria ha de elaborarse una vez que haya emitido informe el Gabinete Jurídico y el órgano gestor se haya pronunciado sobre sus alegaciones, confeccionando, posteriormente, la memoria, en este caso complementaria de la ya existente en el expediente normativo, que habrá de adjuntar al borrador del anteproyecto, que será el cuarto, para la toma en consideración del mismo por el Consejo de Gobierno y su posterior remisión al Consejo Consultivo; por todo ello, no se puede echar en falta una memoria que necesariamente ha de elaborarse con posterioridad.

En todo caso, dado que la práctica totalidad del articulado del anteproyecto resultante, tal y como reconoce el propio Gabinete Jurídico, con la excepción de la reiterada Disposición Adicional segunda, sobre la que ahora nos pronunciaremos, mantiene similar regulación a la del borrador tercero que se derivó de la tramitación pormenorizada del correspondiente procedimiento para la elaboración normativa y en el que consta una extensa memoria final de fecha 20 de marzo de 2023 que, *“mutatis mutandi”*, se refiere al actual texto normativo, cabe entender que la misma ampararía al nuevo borrador presentado, que también se acompañaba





de un documento, a modo de memoria más reducida, que justificaba la nueva redacción del anteproyecto.

En segundo lugar, la inclusión de una disposición adicional nueva, del siguiente tenor literal: “Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a las personas que ocupen los puestos de carácter directivo de las instituciones sanitarias públicas cuya provisión se regula en el artículo 20 del Real Decreto-ley 1/1999, de 8 de enero, sobre selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social, que se registrarán por su normativa específica.”, no justifica, a nuestro juicio, someter el conjunto del borrador a nuevos trámites e informes; se trata de una disposición adicional que se limita a excluir de manera precisa a un colectivo de personal concreto y limitado, de la aplicación de la Ley, sin incidir en ningún momento, ni alterar en modo alguno, la materia objeto de regulación de la futura Ley, cuyo articulado, con carácter general y salvo ligeras modificaciones de ajuste terminológico u ordinal, apenas varía respecto del borrador tercero anterior. Por lo demás, lo lógico es pensar que si se produce dicha exclusión, es porque desde el ámbito sanitario, que es el afectado, se ha propuesto la misma; no hay porqué descartar en el marco del procedimiento normativo, procesos internos de discusión o reflexión que se llevan a cabo por cauces informales, tan legítimos como los formales, que en ningún caso se han omitido, y que son los que han dado lugar a la incorporación al texto del anteproyecto de Ley de la disposición adicional segunda que nos ocupa. Ciertamente, se adolece de una explicación más amplia que justifique el porqué de la decisión, lo cual pretendemos corregir a continuación.

La finalidad que se persigue con dicha disposición adicional segunda es la evitar la aplicación de la futura Ley, a personal, principalmente funcionario, al servicio de las instituciones sanitarias públicas -SESCAM -, que desempeña puestos de trabajo bajo la denominación de gerentes, directores gerentes, subgerentes, etc. Dicha exclusión se justifica en el hecho de que dichos puestos de trabajo, que no cargos públicos, ni políticos, a pesar de su denominación, son puestos funcionariales, esenciales para el correcto funcionamiento de los centros, y eminentemente técnicos, incluidos en las plantillas o relaciones de las diferentes Áreas de Salud, adscritos, con carácter general, al grupo A1, con niveles 28 o 29, cuyo sistema prioritario de provisión es la libre designación, mientras que su denominación como “personal directivo” hace que se les identifique y asimile con “cargos públicos” de un carácter cuasi político o confianza similar, que no es el caso.

La aplicación de las previsiones de la futura Ley, sus obligaciones, compromisos y limitaciones, a un colectivo básicamente funcional o profesional del ámbito sanitario, provocaría un efecto negativo entre dicho personal al que ya le son de aplicación las normas de incompatibilidades y disciplinarias del personal funcionario y, si ya es difícil y complicado cubrir esos puestos de trabajo en su configuración actual por el procedimiento reglamentario vigente, su inclusión en el ámbito de la futura Ley lo dificultaría en extremo, con el consiguiente riesgo de deterioro de la gestión asistencial.

Por lo demás, la aplicación de la Ley a esos puestos de trabajo tendría un efecto discriminatorio respecto del personal funcionario que ocupa puestos estructurales en los órganos de la Administración, de similar sistema de provisión (libre designación) y nivel de complemento de destino (28, 29 o 30).





Entendemos que todo lo anterior daría contestación a las consideraciones del Gabinete Jurídico respecto de disposición adicional segunda, sirviendo como justificación acerca de su finalidad y objeto y la necesidad de su inclusión en la Ley. En todo caso, manteniendo en la Ley la reiterada disposición adicional, se ampliará en la exposición de motivos la justificación de la inclusión de la misma, con un nuevo párrafo del siguiente tenor:

“La disposición adicional segunda excluye de la aplicación de esta ley al personal que ocupa los denominados puestos directivos de las instituciones sanitarias públicas, a saber, gerentes, directores gerentes, subgerentes u otros similares que, a pesar de su denominación, son puestos eminentemente técnicos o técnico-sanitarios, de naturaleza básicamente funcionarial, con un sistema de provisión y cobertura específicos, regulados por una norma estatal, al que le serían de aplicación las normas de incompatibilidades y disciplinarias del personal estatutario de los servicios de salud “.

IV.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA: CUARTO BORRADOR DE ANTEPROYECTO DE LEY.

IV.1 Datos generales:

- Consejería/órgano proponente: Vicepresidencia Primera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha/Oficina de Transparencia, Integridad y Participación.
- Tipo de norma: Ley
- Título de la norma: Anteproyecto de Ley integridad pública de Castilla-La Mancha

IV.2 Estructura de la norma:

El cuarto borrador del anteproyecto de Ley incluye una parte expositiva y una parte dispositiva con la siguiente estructura: tiene 26 artículos, divididos en 3 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 restantes preceptos.

El título II, dentro de su capítulo primero, atribuye a la Oficina de Integridad el ejercicio de las funciones en materia de integridad que establece la ley, adscribiéndola la Comisión de Ética Pública creada en 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. Se describen las funciones de la Oficina, siendo de destacar, las de promover e impulsar cuantas medidas favorezcan la integridad, las competencias referidas a la gestión del Sistema Interno de Información y las de 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 al Consejo de Gobierno a efectos de su toma en consideración.





El capítulo segundo regula los instrumentos preventivos de garantía de la integridad, encomendando a la Oficina 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; 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 actividades, bienes y rentas de aquéllos y las posibilidades de inspección de las mismas, fijándose como cautela que, en la declaración comprensiva del patrimonio, se omitan referencias a su localización. 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 diez 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 el artículo 36 y en la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, preceptos ambos que se derogan. Por último, se regula la comunicación de desempeño de actividad privada posterior al cese a los efectos de verificar lo dispuesto en el artículo 19.5 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

El capítulo cuarto se dedica a la creación de dos tipos de registros diferenciados, de un lado, el de actividades y, de otro, 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.

El título III se dedica al régimen sancionador. Inicialmente se establecen los sujetos responsables y los principios generales y el régimen jurídico aplicable, para posteriormente regular las distintas infracciones y su catalogación en muy graves, graves o leves, atendiendo a la materia infringida, distinguiéndose las infracciones en materia de incompatibilidades y de conflicto de intereses, las infracciones en materia de declaración de actividades, bienes y rentas y las infracciones por obstaculización o incumplimiento de las actuaciones y resoluciones de la Oficina de Integridad. En lo que a las sanciones se refiere, se establece una remisión a las contenidas en el artículo 21.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre. Igualmente, en lo que a la prescripción de las infracciones y sanciones se refiere, hay una remisión expresa al artículo 30 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, dando, con ello, homogeneidad al sistema sancionador y, en definitiva, favoreciendo la seguridad jurídica. Finalmente, el ejercicio de la potestad sancionadora prevista en la ley se atribuye a la Oficina de Integridad, pero si la sanción derivada de una infracción fuera el cese de la persona infractora, se trasladará la decisión final al órgano que efectuó el correspondiente nombramiento.

La disposición adicional primera establece el régimen de aplicación parcial, de lo dispuesto en esta ley, en concreto el régimen de dedicación exclusiva e incompatibilidades y la obligación de presentación de la declaración de actividades, bienes y rentas, al personal eventual de los





Gabinetes, excepción hecha de las personas que ejerzan la titularidad de dichos órganos de asistencia política y técnica, a los que se aplicará en su integridad. La inclusión de esta última obligación respecto del personal eventual, ya se encontraba contenida en la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, que la presente ley deroga.

La disposición adicional segunda excluye de la aplicación de esta ley al personal que ocupa los denominados puestos directivos de las instituciones sanitarias públicas, a saber, puestos de trabajo bajo la denominación de gerentes, directores gerentes, subgerentes u otros similares que, a pesar de su denominación, son puestos eminentemente técnicos o técnico-sanitarios, de naturaleza básicamente funcionarial, con un sistema de provisión y cobertura específicos regulados por una norma estatal, sobre los que la aplicación de las obligaciones, compromisos o limitaciones de la presente Ley podría provocar un sentimiento de discriminación negativa entre dicho personal, al que ya le son de aplicación las normas de incompatibilidades y disciplinarias del colectivo funcionario, con el riesgo de ocasionar dificultades en la cobertura de dichos puestos, lo que podría ocasionar un deterioro de la gestión asistencial.

La disposición adicional tercera, tras la entrada en vigor de 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, configura el órgano que asume las funciones de autoridad independiente en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en lo que se refiere a la gestión del canal externo de información, atribuyendo tal función al Consejo de Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, órgano independiente adscrito a las Cortes regionales, previendo que, hasta que dicho órgano esté en disposición de asumir dichas funciones, mediante la suscripción de un convenio, se pueda atribuir la competencia para gestionar el canal externo de información a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I) estatal, todo ello en aplicación de lo dispuesto en los artículos 24.1 d) y 24.2 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero.

La disposición derogatoria única, deja expresamente sin vigencia, tanto el texto parcial vigente 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, como los ya mencionados, artículo 36 y disposición adicional séptima de la Ley 4/2016.

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

Firmado en el lugar y fecha indicados en la huella digital
DIRECTOR DE LA OFICINA DE TRANSPARENCIA,

INTEGRIDAD Y PARTICIPACIÓN

Fdo. Enrique Tenorio Herrero.

