



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 48/2024

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,  
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,  
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,  
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,  
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,  
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,  
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 7 de marzo de 2024, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V.E. de 10 de enero de 2024, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

**Primero. Trámite de consulta pública previa e informe de necesidad y oportunidad.-** Comienza el expediente con la Resolución del Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación integrado en la Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Mancha, de 29 de julio de 2021, por la que se somete al proceso de participación pública el anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha y de creación de los canales de alertas como trasposición de la Directiva (UE) 2019/1937, con fecha inicial de 7 de julio de 2021 y fecha final de 27 de julio de 2021, constando en este trámite una única aportación en la que se manifiesta la importancia de la norma proyectada como hito importante en el combate contra la corrupción.

A continuación, figura el informe propuesta de la necesidad y oportunidad suscrito por el Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación el 21 de octubre de 2021 en el que, después de citarse la normativa autonómica vigente referida a la integridad, se pone de manifiesto la necesidad de modificaciones de la misma para definir nuevos principios y pautas de actuación más acordes a las exigencias de la sociedad actual que, entre otras cuestiones, aborde el concepto del “*conflicto de intereses*”, centralice en un único órgano los temas de integridad pública y desarrolle 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.

**Segundo. Autorización de inicio. Memoria justificativa y análisis de impactos. Primer borrador.-** Con fecha 21 de octubre de 2021 el Vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha autorizó el inicio del procedimiento de elaboración y tramitación del anteproyecto, incorporándose la memoria justificativa y el análisis de los impactos normativos del anteproyecto.

En la memoria justificativa, de 14 de julio de 2022, se hace una exposición de los antecedentes de la norma, la necesidad y conveniencia del proyecto normativo, sus fines y objetivos y la descripción de su contenido, para terminar con el análisis de impactos (económico y presupuestario, que se niega; de cargas administrativas, remitido a un informe independiente; en la Agenda 2030, que se considera positivo; por razón de género, adolescencia e infancia, que no se estiman afectados y, en fin, el impacto demográfico, también incluido en documento aparte, que concluye asimismo aceptando la neutralidad del anteproyecto al respecto).



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

El informe de cargas administrativas está fechado el 19 de julio de 2022, y se emite a la vista de un primer borrador del anteproyecto de Ley 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*”, con la conclusión de que el coste de cargas administrativas es de 8.704 euros, que representa un aumento del 8,4% sobre las existentes.

**Tercero. Información pública y audiencia a las Secretarías Generales de las Consejerías y la Presidencia. Informe del resultado de las alegaciones presentadas.-** Por Resolución de la Vicepresidencia de 19 de julio de 2022 se dispuso la apertura de un trámite de información pública del primer borrador del anteproyecto, publicado en el DOCM n.º 140, de 22 de julio, acompañado de un certificado de la Inspectora General de Servicios en el que se constata que el texto del anteproyecto estuvo en el Tablón de Anuncios Electrónicos de la JCCM desde el 25 de julio al 22 de agosto de 2022.

Consta la intervención en este trámite de un funcionario de la Vicepresidencia quien, en escrito fechado el 17 de agosto de 2022, realiza diversas observaciones, tanto a la exposición de motivos del borrador como a diversos preceptos del articulado y a sus disposiciones adicionales.

El 16 de septiembre de 2022, el Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación remite el texto del anteproyecto a todas las Secretarías Generales de las Consejerías y de la propia Presidencia, constanding alegaciones de la Secretaría General de Desarrollo Sostenible (el 27 de septiembre de 2022) y de la Secretaría General de Fomento (el 4 de octubre de 2022).

**Cuarto. Informe del Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación. Segundo borrador.-** Se inserta a continuación un informe del Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, de 21 de octubre de 2022, donde se resume el



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

tratamiento dado a las alegaciones recibidas, tanto en la fase de información pública como de audiencia a las secretarías generales.

Tras las modificaciones introducidas que se reflejan en el anexo del citado informe, se redacta un segundo borrador denominado ahora “*Anteproyecto de ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema y canales de información*”.

**Quinto. Informe de la Inspección General de Servicios y de la Secretaría General de Presidencia.-** El 4 de noviembre de 2022 la inspección de servicios concluye que el anteproyecto se ajusta y cumple con la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Sin que sea posible determinar la fecha de suscripción, el Secretario General de Presidencia elabora un informe favorable a la continuación de la tramitación del anteproyecto.

**Sexto. Informe del Gabinete Jurídico y tratamiento de sus observaciones.-** El 24 de enero de 2023 se suscribe informe del Gabinete Jurídico, en el que, desde el punto de vista formal, se echan en falta los informes del Consejo de Diálogo Social de Castilla-La Mancha y del Consejo Regional de Municipios. Y, desde el punto de vista del fondo, se propone modificar el título del anteproyecto para adecuarlo a su contenido, así como otras observaciones de técnica normativa, a la exposición de motivos y al articulado, desarrollando especialmente la necesidad de concretar las infracciones que se tipifican y la de garantizar la debida separación entre órgano instructor y de resolución en el órgano competente para sancionar.

La respuesta pormenorizada a las observaciones del Gabinete Jurídico se contiene en un informe del Jefe de Área Normativa de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, fechado el 16 de marzo de 2023.

**Séptimo. Memoria final del anteproyecto. Tercer borrador del anteproyecto.-** Como culminación de las actuaciones precedentes, el Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación suscribe el 20



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

de marzo de 2023 una memoria final referida a los antecedentes, necesidad y oportunidad de la propuesta, sus objetivos, el análisis de los impactos y cargas administrativas, así como el tratamiento dado a todas las alegaciones formuladas.

Con las modificaciones operadas se redacta un denominado “*tercer borrador*” titulado “*Anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema interno y los canales de información*”.

**Octavo. Solicitud de informe complementario al Gabinete Jurídico. Cuarto borrador del anteproyecto y segundo informe de la Secretaría General de Presidencia.-** A la vista de todo lo actuado, el 26 de septiembre de 2023, el Director de la ahora denominada “*Oficina de Transparencia, Integridad y Participación*” somete al Gabinete Jurídico el denominado “*cuarto borrador*” que se titula “*Anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha*”.

El nuevo texto vuelve a ser informado favorablemente por el Secretario General de la Presidencia con fecha de 28 de septiembre de 2023.

**Noveno. Segundo informe del Gabinete Jurídico. Nuevo informe de la Oficina y memoria complementaria.-** El 2 de octubre de 2023 el texto anterior es informado favorablemente por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que echa en falta, sin embargo, que no se haya acompañado este cuarto borrador de una memoria definitiva.

El 18 de octubre de 2023, el Jefe de Área de Desarrollo Normativo de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación suscribe nuevo informe con el que pretende dar contestación a las últimas consideraciones del Gabinete Jurídico y que pretende servir asimismo como memoria justificativa de la inclusión de una nueva disposición adicional segunda en el texto del anteproyecto.

El 19 de octubre de 2023, el Director de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación suscribe la que denomina “*memoria complementaria*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Décimo. Modificaciones introducidas por el Consejo de Gobierno.**

**Quinto borrador.-** En su reunión de 26 de diciembre de 2023 el Consejo de Gobierno toma en consideración el anteproyecto de Ley introduciendo previamente en el texto una serie de modificaciones, dando lugar con ellas al numerado como quinto borrador del anteproyecto, con la consideración de final.

**Undécimo. Texto definitivo del anteproyecto de Ley.-** El borrador definitivo sometido a la consideración de este Consejo consta de un índice, una Exposición de Motivos, veintiséis artículos, integrados en tres títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La Exposición de Motivos se divide en tres apartados, reflejando en el primero de ellos los antecedentes normativos de la norma constituidos por la vigente Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; los preceptos todavía no derogados de la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de Publicidad en el DOCM de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha (así como su desarrollo por el Decreto 37/1995, de 18 de abril), la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (y sus decretos de desarrollo sobre el código ético y el Registro de Grupos de Interés) y, en último término, la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

En el apartado II se destaca la importancia de la integridad pública en nuestros días para encauzar el ejercicio de responsabilidades públicas, así como la necesidad de regular en Castilla-La Mancha las situaciones de “*conflicto de intereses*” y, en particular, la aplicación en esta Comunidad Autónoma 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, centralizando todas estas cuestiones en un órgano administrativo denominado “*Oficina de Integridad*”.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Por último, el apartado III desarrolla el contenido del anteproyecto y expone los títulos competenciales utilizados, justificando la aceptación de los principios de buena regulación.

El Título I sobre “*Disposiciones generales*” define en su artículo 1 el objeto de la ley, su ámbito de aplicación a los altos cargos y asimilados concretados en su artículo 2, el régimen de incompatibilidades -remitido en el artículo 3 a los artículos 19 y 34 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre- y la definición de los conflictos de intereses en el artículo 4.

El Título II sobre “*Integridad Pública*” se divide en cuatro capítulos. En el primero, el artículo 6 regula las funciones de la “*Oficina de integridad*”; el artículo 7 se dedica al tratamiento y cesión de datos e información; el artículo 8 regula la actividad de comprobación y verificación de la Oficina; el artículo 9 se refiere al control de la situación patrimonial de los cargos públicos y, por último, el artículo 10 obliga a la Oficina a elaborar una memoria anual de sus actuaciones, que deberá ser tomada en consideración por el Consejo de Gobierno, así como otras memorias sectoriales en sus ámbitos de actuación.

El capítulo II regula como instrumentos preventivos de la integridad los “*Protocolos de fomento de la integridad*” (en su artículo 11) y las “*recomendaciones y consultas*” que puede emitir la Oficina (en su artículo 12). Por su parte, el capítulo III sobre normas procedimentales contempla el deber de detección temprana de los conflictos de intereses (artículo 13); la recusación, en el artículo 14; el deber de presentación y gestión de las declaraciones de actividades, bienes y rentas, en el artículo 15; la declaración responsable que han de suscribir los cargos públicos y asimilados tras su nombramiento, en el artículo 16; y, por último, la comunicación de desempeño de actividades privadas posteriores al cese, en el artículo 17. Por último, el capítulo IV regula, en su único artículo 18, los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales.

El Título III sobre “*Régimen sancionador*” identifica en el artículo 19 a los sujetos responsables, remitiendo en esta materia a los principios y procedimientos de la legislación estatal básica y, en su caso, de la autonómica,



**CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**

en su artículo 20; tipifica en el artículo 21 las infracciones en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses; recoge las infracciones en materia de declaración de actividades, bienes y rentas, en el artículo 22; las infracciones en relación con la actividad de la Oficina se contienen en el artículo 23; las sanciones que pueden imponerse por la comisión de las anteriores infracciones se tipifican en el artículo 24; en el artículo 25, se regula la prescripción de las infracciones y sanciones; y, por último, el artículo 26 atribuye la potestad sancionadora a la Oficina, salvo que la sanción llevase aparejada el cese del cargo público o asimilado, supuesto en que esta competencia corresponde al órgano que efectuó el correspondiente nombramiento.

La disposición adicional primera concreta las normas de la ley aplicables al personal eventual y en la disposición adicional segunda se atribuye la condición de Autoridad Independiente de protección del informante al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha.

La disposición derogatoria única deja sin efectos la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de publicidad en el DOCM de los bienes, rentas y actividades de los gestores públicos de Castilla-La Mancha, así como el artículo 36 y la disposición adicional séptima de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.

Por último, la disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno y al titular de la consejería competente en materia de integridad para dictar las disposiciones y actos de desarrollo de la ley; y, en fin, la disposición final segunda establece la entrada en vigor de la ley al mes de su publicación en el DOCM.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 12 de enero de 2024.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

## CONSIDERACIONES

### I

**Carácter del dictamen.-** Se somete al Consejo Consultivo el anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha, con invocación de lo dispuesto en el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que establece que este órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos:* [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

### II

**Examen del procedimiento de elaboración del anteproyecto.-** El ejercicio de la iniciativa legislativa se encuentra regulado con el carácter de norma básica en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado “*De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones*”, que atiende en los artículos 127 y siguientes a la iniciativa legislativa, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; aun cuando su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

La declaración de inconstitucionalidad contenida en dicho pronunciamiento afecta a los artículos 129 al 133 de dicho Título VI si bien no de forma íntegra al contenido de todos ellos, y aun cuando alguna de las medidas que regulan sí que continúan siendo aplicables a los procedimientos de elaboración de las normas reglamentarias, en lo que concierne al desarrollo de iniciativas legislativas por parte de los gobiernos autonómicos, dicho Alto Tribunal ha señalado lo siguiente: *“Los Estatutos de Autonomía reconocen la iniciativa legislativa a los gobiernos autonómicos, no a sus Administraciones. A diferencia de lo que ocurre con la potestad reglamentaria, que también corresponde al Gobierno, el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones del Gobierno con las cámaras parlamentarias. El procedimiento de elaboración y aprobación de proyectos de ley es la vía que permite al gobierno autonómico participar en la función legislativa y, por tanto, articular sus políticas públicas a través de normas con rango de ley. Consecuentemente, el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de las Comunidades Autónomas, en general, y la elaboración de anteproyectos de ley, en particular, quedan por completo al margen del art. 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ como al ‘procedimiento administrativo común’. [] Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999 (RTC 1999,50), FFJJ 7 y 8)”*.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma la iniciativa legislativa se regula en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Este artículo dispone que *“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”* (apartado 1). Asumida la iniciativa legislativa, este órgano ejecutivo colegiado, a la vista del texto del anteproyecto, *“decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha”* (apartado 2) y, en definitiva, *“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”* (apartado 3). Es decir, los genéricos términos en que se encuentra formulado tal precepto dejan a criterio del órgano encargado de la elaboración de la norma, en su primera fase, y del Consejo de Gobierno, después, una vez que ha tomado en consideración el texto redactado, la apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, recayendo en las Cortes Regionales, finalmente, la decisión sobre el grado de suficiencia de los mismos.

En el expediente sometido a consulta queda acreditado que el Consejo de Gobierno, en su reunión de fecha 26 de diciembre de 2023, tomó en consideración el anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha, acordando solicitar el dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto al resto de las actuaciones desarrolladas previamente, que ya han sido descritas en los antecedentes, cabe efectuar las siguientes observaciones:

En primer lugar, pese a que los informes obrantes en el expediente indican que la norma no implica gasto, una escrupulosa observancia de lo dispuesto en el artículo 5.3.c) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Jurídico del Sector Público, hubiera exigido un mayor esfuerzo en la justificación de que el desarrollo de las funciones atribuidas a la Oficina de Integridad derivadas de la nueva 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, no implica incremento de gasto.

A ello hay que añadir que la Disposición adicional segunda del anteproyecto de Ley atribuye en el ámbito de la Comunidad Autónoma al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha las funciones de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., establecidas en el artículo 43 de la Ley 2/2023, de 2 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. No obstante, añade que hasta que dicho órgano esté en disposición de asumir dichas funciones, éstas serán ejercidas por la Autoridad Independiente de Protección del Informante A.A.I. estatal *“mediante la suscripción de un convenio en los términos del artículo 24.1.d) de la citada Ley 2/2023, de 2 de febrero”*. Dicha atribución temporal implica un gasto para la Comunidad Autónoma, tal y como se deduce de la Disposición adicional segunda de la mencionada ley estatal, que dispone que *“La Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., podrá actuar como canal externo de informaciones y como una autoridad independiente de protección de informantes para aquellas comunidades autónomas que así lo decidan y previa suscripción del correspondiente convenio en el que se estipulen las condiciones en las que la comunidad autónoma sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”*. De lo anterior se desprende que la norma proyectada razonablemente sí implicará un incremento de gasto, lo que hubiera requerido la elaboración de la correspondiente memoria económica y, en su caso, la emisión del informe por la Dirección General competente en materia de presupuestos, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 129.7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y de Ley 11/2023, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2024.

Por otro lado, no se ha recabado el informe del Consejo Regional de Municipios, conforme a lo prevenido en el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, que prevé entre las funciones de tal órgano la de “*Emitir informe preceptivo sobre los proyectos de Ley y Reglamentos que afecten al régimen local*”, pese a que el artículo 5 del anteproyecto permite la publicación en el DOCM de las declaraciones de actividades, bienes y rentas de diputados provinciales, alcaldes o concejales, y la Disposición adicional primera del último borrador establece criterios de aplicación de la ley al personal eventual definido en el artículo 12 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, donde se regula no sólo el personal eventual de la Administración regional, sino también el de los entes locales.

Tampoco ha sido emitido el informe de evaluación de impacto de género previsto por el artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, que establece que “*Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad*”.

Especial observación merece el análisis del desarrollo del procedimiento de elaboración de la norma, en el que ineludiblemente se evidencia que el contenido del texto inicialmente proyectado ha sido objeto de numerosas modificaciones, de tal forma que el quinto borrador remitido a este órgano consultivo difiere sustancialmente del texto sometido a cada uno de los trámites previos, en particular, a los trámites de audiencia e información pública. Debe igualmente destacarse que no hay constancia del trámite de participación ciudadana previsto en la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha.

Se observa así que el texto sometido a los citados trámites de audiencia e información pública fue el primer borrador, titulado “*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*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*la Unión*”, que constaba de un índice, una Exposición de Motivos, treinta y cinco artículos, integrados en cuatro títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Según ha quedado motivado en la Memoria justificativa emitida el 20 de marzo de 2023 por el Director de la Oficina de Transparencia, Buen Gobierno y Participación, las modificaciones que dieron lugar al tercer borrador, titulado “*Anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha y de creación y regulación del sistema interno y los canales de información*”, fueron introducidas como consecuencia de las alegaciones efectuadas y aceptadas en el trámite de audiencia e información pública y de las observaciones realizadas por el Gabinete Jurídico en su primer informe emitido el 24 de enero de 2023. Se introducen, finalmente en este tercer texto, otras modificaciones para mejora de su redacción y comprensión a la vista de la publicación 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, según la citada Memoria.

Siendo el siguiente trámite la elevación al Consejo de Gobierno de todas las actuaciones desarrolladas para su toma en consideración, en el presente caso, según informa el Director de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación emitido el 26 de septiembre de 2023, a finales de marzo de 2023 el tercer borrador “*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*”.

Retomadas las actuaciones tras la suspensión temporal, se procedió a la elaboración de un cuarto borrador, denominado ahora “*Anteproyecto de Ley de integridad pública de Castilla-La Mancha*”, que consta de un índice,



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

una exposición de motivos, veintiséis artículos, divididos en tres títulos, tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos disposiciones finales.

Se observa, por tanto, que su contenido difiere ya sustancialmente del anterior texto sometido a los preceptivos trámites, encontrando estas modificaciones justificación, según informa el Director de la Oficina de Transparencia, Integridad y Participación en el precitado informe de 26 de septiembre de 2023, en que la aprobación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, origina que pierdan sentido las regulaciones contenidas en el título III del tercer borrador -“*Sistema interno de información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*”-, y en las disposiciones adicionales segunda -“*Régimen sancionador en materia de protección de los derechos de las personas informantes*”- y tercera -“*Sistemas internos de información de las entidades del sector público regional con cincuenta o más empleados*”-, por lo que se procede a su eliminación. Se informa también, que “*se han llevado a cabo los mínimos 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 el contenido de la disposición adicional cuarta, ahora segunda, 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 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 [...]*”. No obstante, ninguna motivación se ofrece sobre la introducción de una nueva disposición adicional segunda, que excluye de lo dispuesto en la Ley al personal directivo de instituciones sanitarias públicas.

Como se ha indicado en el antecedente noveno, el 2 de octubre de 2023 el texto anterior fue informado favorablemente por el Gabinete Jurídico



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que echa en falta, sin embargo, que no se haya acompañado este cuarto borrador de una memoria definitiva que debería contener una justificación entre otros extremos de la nueva disposición adicional, 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. Señalaba, asimismo, el Gabinete Jurídico que *“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”*.

Finalmente, tras la elaboración de una memoria complementaria, el texto fue elevado al Consejo de Gobierno, quien tomó en consideración el anteproyecto de Ley en su reunión de 26 de diciembre de 2023, según queda acreditado con la certificación expedida por el Vicepresidente Primero de la Junta y Secretario del Consejo de Gobierno.

Del análisis de la documentación obrante en el expediente remitido a este Consejo Consultivo para la emisión del preceptivo dictamen, se observa que ha sido incluido un documento sin firmar -folio 353- en el que se detallan determinadas modificaciones introducidas, según el título de dicho documento, por el Consejo de Gobierno en la precitada reunión de fecha 26 de diciembre de 2023, dando lugar al quinto y definitivo borrador del anteproyecto de Ley, que será objeto de análisis por este Consejo. De esta forma, se incluye un segundo párrafo en el artículo 5.1; se modifican las redacciones del apartado 1) del artículo 6.3, del párrafo segundo del artículo 8.2 y del título y apartado 1 del artículo 9; se modifica el artículo 17 con la introducción de un segundo párrafo en cada uno de los apartados 1 y 2, y con la modificación del apartado 4; se elimina la disposición adicional segunda; y se da una nueva redacción a la disposición adicional tercera.

Pues bien, sin perjuicio del contenido de los preceptos modificados que serán objeto de observación en las siguientes consideraciones, algunas de ellas con carácter esencial, las actuaciones mencionadas y su trascendencia en orden a la regularidad del procedimiento, deberá ser examinado por las Cortes Regionales.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Como ha señalado en múltiples ocasiones este Consejo sobre el alcance relativo de las carencias e irregularidades cometidas en los procedimientos de elaboración de normas de rango legal, una vez que el Consejo de Gobierno ha tomado en consideración el texto que ha sido redactado, con *“apreciación de qué antecedentes o trámites concretos son precisos para la elaboración de una disposición de este rango, [...] [es a] las Cortes Regionales, en última instancia, a quienes corresponde apreciar la suficiencia o carencia de los mismos”* -dictámenes n.º 33/2010, de 17 de marzo; 258/2016, de 19 de julio; o 418/2019, de 30 de octubre, entre otros muchos-.

### III

**Marco competencial y normativo en el que se inserta la disposición.-** De manera previa al examen del contenido de la norma planteada, se hace preciso efectuar una breve exposición de las competencias ejercitadas con la aprobación de la iniciativa y el ámbito normativo en el que la misma se incardina.

En el ámbito estatal, existen una heterogeneidad de normas que resultan de esencial aplicación en materia de integridad que inicialmente se centraron de manera exclusiva en los empleados públicos. En este sentido, encontramos en primer lugar la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, desarrollada por el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes. La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, fundamentada en el artículo 149.1.18º CE garantiza, como principio básico, según dispone literalmente su preámbulo *“la dedicación del personal al servicio de las Administraciones Públicas a un solo puesto de trabajo, sin más excepciones que las que demande el propio servicio público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En esta misma línea debe incardinarse la regulación existente en materia de función pública, culminada ahora con el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público que, asimismo en el ejercicio de la competencia estatal exclusiva del artículo 149.1.18<sup>a</sup> CE, contiene en sus artículos 52 a 54 el código de conducta de los empleados públicos y los principios ético-jurídicos que deben presidir su actuación.

Faltaba, sin embargo, un régimen de integridad estatal extensible a los directivos públicos cuya actuación resultaba igualmente decisiva en el cumplimiento de la integridad. Este régimen se garantizó inicialmente con la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, normas hoy derogadas por la vigente Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Esta última norma, en efecto, al final del párrafo primero del apartado I de su preámbulo, reconoce superar *“la ausencia de un único instrumento donde se regulen las normas aplicables al ejercicio de un alto cargo, que minaba el derecho de los ciudadanos a una información transparente, clara y comprensible de las condiciones aplicables al mismo”*. Se trata, no obstante, de una norma que, en virtud de su artículo 1.1, resulta aplicable exclusivamente *“a quienes ejercen un alto cargo en la Administración General del Estado y en las entidades del sector público estatal”*.

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, aborda en su artículo 11 una regulación sustancial para la integridad pública, como es la definición del conflicto de intereses, de modo que a los altos cargos de la Administración General del Estado se les encomienda abstenerse de adoptar decisiones que puedan afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, que puedan reportarles un beneficio o perjuicio. A tal efecto, quedan definidos en el citado precepto -definición que sigue el anteproyecto sometido a dictamen- los *“intereses personales”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Un paso más, en la línea de establecer una regulación básica aplicable a todos los denominados “*altos cargos*”, se consigue en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo Título II, relativo al “*Buen Gobierno*”, establece unos principios sobre la materia y tipifica distintos tipos de infracciones y sanciones que pueden resultarles aplicables por el incumplimiento del régimen de incompatibilidades, por su defectuosa gestión económico-presupuestaria o, en definitiva, por el incumplimiento de los principios básicos de actuación. La norma, fundamentada en los títulos competenciales estatales exclusivos de los ordinales 1º, 13º y 18º del artículo 149 CE, advierte ya en su artículo 25.2, que el citado Título II “*será de aplicación a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales*”.

Para concluir la cita de normas estatales que afectan a la integridad pública, hemos de tener en cuenta 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 incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019. Esta norma, tiene como finalidad declarada en el artículo 1 la de otorgar una protección adecuada frente a las represalias que pudieran sufrir las personas físicas denunciadoras de infracciones administrativas, pero asimismo “*el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público*”. Y según su Disposición final octava -salvo el título VIII- todo su contenido tiene carácter de norma básica, fundamentada en los títulos competenciales exclusivos estatales de las reglas 1ª, 6ª, 7ª, 11ª, 13ª, 18ª y 23ª del artículo 149.1 CE.

En el ámbito autonómico, la regulación proyectada incide en el ámbito de la competencia prevista en el artículo 31.1 reglas 1ª y 28ª, que recoge la atribución de competencias exclusivas a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de “*organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones*” y de “*procedimiento administrativo derivado de las*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*especialidades de la organización propia*”. También en el artículo 39.3 del citado texto estatutario se incide sobre dicha esfera competencial señalando que “*en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento prevista en el artículo 31 1.1ª del presente Estatuto y, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias [...] la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia [...]*”; formulación esta que denota el intenso parentesco existente entre las competencias administrativas de orden organizativo y las facultades regulatorias de índole procedimental, como ámbitos normativos ligados por una estrecha relación sustantiva.

Por lo que se refiere a la integridad pública en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, es posible citar una serie de normas que, en un principio, resultaron pioneras a nivel nacional en la regulación de la integridad pública. Concretamente, el Decreto 108/1983, de 21 de junio, sobre Registro de Altos Cargos que, posteriormente con la Ley 2/1984, de 28 de marzo, de Funciones e Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Autonómica, fueron obligados a efectuar una declaración notarial de bienes y cuyo ámbito subjetivo se amplió más tarde con la Ley 1/1993, de 20 de mayo, de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos, incluyendo a Diputados y Altos Cargos.

A este marco normativo inicial se añadió 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 que, según el párrafo octavo de su preámbulo, tuvo como finalidad específica “*dar a conocer a la ciudadanía cuáles son las rentas, y su origen, percibidas por los cargos públicos, durante su mandato, así como las variaciones experimentadas en su patrimonio, durante el mismo período, y también, por último, dar a conocer sus actividades e intereses privados para que pueda comprobarse que no queda supeditado a éstos, el interés público que han de servir*”. Esta Ley, objeto de derogación en el anteproyecto sometido a dictamen, resultó afectada por la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y por la homónima Ley 7/1997, de 5 de septiembre. Ambas normas, sin embargo, no derogaron



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

en su totalidad la citada Ley 6/1994, de 22 de diciembre, sino sólo en lo referido al régimen de incompatibilidades de los integrantes del Consejo de Gobierno y de los órganos de apoyo, asistencia y directivos, así como respecto de las declaraciones de bienes, rentas y actividades que aquéllos debían presentar.

Finalmente, la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, derogó en su totalidad la Ley 2/1984, de 28 de marzo, de Funciones e Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Autonómica y la Ley 7/1997, de 5 de diciembre.

En relación a la vigente Ley 11/2003, de 25 de septiembre, debe ponerse de manifiesto una cuestión sustancial, que va a determinar las observaciones que se harán con posterioridad al texto del anteproyecto: el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, obliga a las Cortes de Castilla-La Mancha a aprobar una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo por mayoría de tres quintos.

Tal precepto condiciona de forma inevitable la regulación que puede emprenderse ahora en el anteproyecto de Ley de integridad pública sometido a dictamen, puesto que, en definitiva, el régimen jurídico del Consejo de Gobierno permanece en la actualidad “*blindado*” estatutariamente por esta disposición.

Esta circunstancia ha afectado también a otras normas regionales fundamentales en la regulación de la integridad pública, como es la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. En desarrollo de esta norma, debe citarse asimismo 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 que *“tiene por objeto, en desarrollo del Título III, Capítulo I, de la Ley 4/2016, del 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, definir y establecer, mediante la aprobación de un Código Ético, cuyo contenido figura como Anexo I a este Decreto, los valores, principios, criterios y estándares de conducta, que*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*permitan incrementar los niveles de objetividad, imparcialidad, ejemplaridad y transparencia en la gestión pública, así como el comportamiento ético, la integridad y la eficacia y eficiencia de los altos cargos o asimilados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en el ejercicio de sus funciones*". En cuanto a los destinatarios, el artículo 3 del Decreto queda circunscrito a las personas a las que se refiere el artículo 3.k).1º de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre.

Partiendo asimismo del artículo 43 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, se definen los "grupos de intereses", considerados como tales "las organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que desarrollando sus actividades en Castilla-La Mancha, se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición". En desarrollo del anterior precepto y sus concordantes hay que tener en cuenta el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Grupos de Interés de Castilla-La Mancha.

Por último, también en la línea de garantizar la integridad pública en Castilla-La Mancha debemos destacar la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha que, fundamentada en el artículo 4.2 y en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 31.1.1ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, tiene como objeto entre otros, según su artículo 1.a): "La regulación del derecho de participación ciudadana, a través de distintos procedimientos e instrumentos, que se ejercerá directamente o a través de las entidades en las que se integre la ciudadanía, propiciando el diálogo permanente, el debate y la deliberación con las instituciones públicas, para recoger la opinión de aquella en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de los asuntos públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha".



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

## IV

**Observaciones de carácter esencial.-** Una vez descrito el entorno normativo en el que se integra la iniciativa, procede pasar al examen pormenorizado del texto legislativo sometido a dictamen, comenzando por la formulación de las observaciones a las que debe conferirse carácter esencial.

Para contribuir a una más ordenada exposición, dichas observaciones se estructuran en tres bloques diferenciados.

### **1.- Regulación contenida en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.**

El marco normativo en el que viene a insertarse el texto legal proyectado aparece notablemente condicionado por la regulación contenida en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, norma que deriva del mandato impuesto por el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía, el cual obliga a las Cortes de Castilla-La Mancha a aprobar una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo *“por mayoría de tres quintos”*.

Por tanto, a la vista del ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley y de las materias que se pretenden regular, el precepto estatutario mencionado afecta de forma inevitable a la regulación contenida en el anteproyecto de Ley de integridad sometido a dictamen, de tal forma que las observaciones realizadas en este bloque merecen reparo esencial por suponer los siguientes preceptos del texto examinado una contradicción o modificación del contenido de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que en todo caso requeriría una modificación expresa con mayoría de tres quintos:

**Artículo 5. Declaración de actividades, bienes y rentas.-** Tras regular en su apartado 1 que los cargos públicos o asimilados deben presentar una declaración de actividades, bienes y rentas en los términos previstos en los artículos 20 y 34 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, añade que *“Adicionalmente, presentarán declaración de actividades, bienes y rentas en*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*el plazo de 30 días desde la convocatoria de elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha”.*

A este respecto, procede traer a colación el contenido del artículo 20 de la mencionada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, que establece lo siguiente: *“1. Los miembros del Consejo de Gobierno están obligados a presentar declaración de sus actividades, bienes y rentas, para la publicación en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» en los términos establecidos en los siguientes apartados. [ ] 2. Dicha declaración se presentará en la Consejería de Administraciones Públicas, en el modelo oficial que el Consejo de Gobierno establezca, dentro de los siguientes plazos: [ ] a) En el plazo de un mes desde el nombramiento o cese. [ ] b) Anualmente en el plazo de un mes contado a partir del último día del plazo establecido para la presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o en el supuesto de que no fuera obligado presentar esta declaración, entre el uno y el treinta y uno de julio. [ ] 3. Excepto en el caso de la declaración exigida por cese, no será preciso presentar nueva declaración cuando no hubieran transcurrido doce meses desde que se publicó la última presentada en cumplimiento de lo establecido en el presente precepto o en normas análogas del Reglamento de las Cortes”.*

Por tanto, tanto la obligación de presentar la declaración de actividades, bienes y rentas de los miembros del Consejo de Gobierno, como los términos y plazos en los que debe ser presentada, quedaron ya regulados en la precitada Ley, por lo que la introducción de un nuevo plazo -“30 días desde la convocatoria de elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha”- no previsto en el artículo 20 anteriormente transcrito, supondría una modificación de dicho precepto que, como se ha dicho, requeriría mayoría de tres quintos, pudiendo, además, su contenido entrar en contradicción con la excepción regulada en el apartado 3 del citado precepto de la Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo autonómica, por lo que el nuevo párrafo del artículo 5.1 debería ser suprimido.

**Artículo 15. Presentación y gestión de las declaraciones de actividades, bienes y rentas.-** Establece el apartado 1 que *“Los cargos públicos o asimilados deberán presentar declaración de actividades, bienes*





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*y rentas ante la Oficina de Integridad Pública, en los plazos previstos en el artículo 20.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre”.*

Como ya se ha citado, el artículo 20 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, establece que *“Dicha declaración se presentará en la Consejería de Administraciones Públicas, en el modelo oficial que el Consejo de Gobierno establezca”.*

Considerando que la nueva Oficina de Integridad queda adscrita en el artículo 6.1 del anteproyecto de Ley a la consejería competente en materia de integridad y buen gobierno -actualmente Vicepresidencia Primera-, la obligación de presentar las citadas declaraciones ante esa Oficina entraría en contradicción con el artículo 20.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, por lo que el apartado 1 del artículo 15 del anteproyecto de Ley deberá ser modificado de forma que, sin perjuicio de las funciones de la Oficina de Integridad, respete lo previsto en el mencionado precepto.

**Artículo 17. Comunicación de desempeño de actividad privada posterior al cese.-** La regulación contenida en el **apartado 1** fue una de las modificaciones introducidas al texto del anteproyecto de Ley por el Consejo de Gobierno que dieron lugar al quinto borrador, incluyendo un segundo apartado con la siguiente redacción: *“A estos efectos, se entenderá que se cumple con lo estipulado en el artículo 19.5 de la Ley 11/2003 cuando la resolución dictada por el alto cargo sea como consecuencia de un procedimiento administrativo de concurrencia competitiva y vaya en el sentido propuesto por el órgano técnico colegiado previsto en la correspondiente convocatoria”.*

A este respecto, procede recordar que el artículo 19 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, regula las incompatibilidades de los miembros del Consejo de Gobierno, estableciendo en su apartado 5 que *“Los miembros del Consejo de Gobierno, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán realizar actividades privadas relacionadas con expedientes sobre los que hayan dictado resolución en el ejercicio del cargo, ni celebrar contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con la Administración de la Junta de Comunidades”.*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Se observa, por tanto, que el nuevo párrafo segundo incluido en el artículo 17.1 del anteproyecto de Ley pretende introducir una excepción al mencionado precepto no permitida, pues ello requeriría una modificación de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, con observancia de la mayoría especial impuesta por el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía.

En cuanto al contenido del párrafo transcrito, procede advertir que, a juicio de este Consejo Consultivo, la redacción propuesta no solo implicaría una excepción al citado precepto, sino que podría dar lugar a dejar sin efecto la prohibición establecida en los expedientes de contratación o en los procedimientos de subvenciones de concurrencia competitiva, en los que prácticamente todas resoluciones de adjudicación de contratos o de concesión de subvenciones son dictadas en el mismo sentido propuesto por el órgano técnico colegiado, formado por personal funcionario subordinado al alto cargo que suscribe la resolución.

Debe recordarse que, por virtud del principio de seguridad jurídica consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española, es obligado para los poderes públicos que tanto la producción del Derecho como su aplicación estén presididas y caracterizadas por los criterios de certeza y previsibilidad. Certeza sobre su identificación y contenido, y previsibilidad de las consecuencias jurídicas anudadas a su aplicación.

Según la Sentencia del Tribunal Constitucional 46/1990, de 15 de marzo: *“La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...]. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Se considera, por tanto, que el párrafo segundo del artículo 17.1 del anteproyecto de Ley debe ser suprimido.

En relación al **apartado 2**, se incluye también en el último borrador del anteproyecto un nuevo párrafo segundo con la siguiente redacción: *“Transcurrido el plazo de un mes sin que haya existido pronunciamiento provisional por parte de la Oficina de Integridad se entenderá que la actividad comunicada por el alto cargo es compatible”*. Dicha redacción, a juicio de este Consejo, debe ser suprimida por colisionar también con el artículo 19.5 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, cuyo contenido podría quedar sin efecto con la simple inactividad del responsable de la oficina.

En suma, y para concluir esta consideración, en el caso de que se considere necesario mantener las propuestas de los citados preceptos, estas deberían reconducirse como modificación de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, con observancia de la mayoría especial que esta Ley requiere para ello según dispone el artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía.

## **2.- Regulación de la Oficina de Integridad.**

**Artículo 6. Oficina de integridad: asignación de funciones.-** Establece en su apartado 1 que *“La Oficina de Integridad es el órgano adscrito a la consejería competente en materia de integridad y buen gobierno, a quien le corresponderá el diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas de integridad definidas por el Consejo de Gobierno en el ámbito de la Administración regional y de los organismos o entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma, conforme a lo dispuesto en esta ley”*.

Realizando una comparativa con el texto que fue sometido al trámite de información pública -primer borrador- se observa que el primer objeto del anteproyecto de Ley establecido en su artículo 1.a), era *“El impulso y garantía de la integridad en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como en los organismos y entidades de su sector público, mediante la creación y la regulación de la Oficina de Integridad Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”* y así quedó



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

también plasmado en la memoria justificativa inicial. Por su parte, establecía el artículo 6.1 siguiente: *“Artículo 6. Creación y funciones. [ ] Se 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. [ ] 2. Se adscriben a la Oficina: [ ] a) La Comisión de Ética Pública, como órgano consultivo, sin personalidad jurídica. [ ] b) La unidad responsable de la gestión del sistema interno de información de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, dotado de independencia y autonomía, en los términos previstos por la Ley”.*

Ante la inicial redacción dada al artículo 6.1, ya el Gabinete Jurídico en su primer informe observaba que existía una clara laguna en este precepto que debería quedar legalmente cubierta en lo que respecta a su naturaleza y forma de adscripción, alegaciones que llevaron al órgano promotor de la norma a emitir un informe de respuesta a las mismas, en el que, se consideraba lo siguiente: *“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”.*

Ello dio lugar a dar una nueva redacción al artículo 6.1 en el tercer borrador del texto, elaborado tras los trámites de audiencia e información



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

pública, en la que se mantenía la creación de la Oficina de Integridad Pública en los siguientes términos: *“Se crea la Oficina de Integridad Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como órgano administrativo unipersonal, a cuyo frente habrá un Director o Directora, adscrito a la consejería que asume las competencias en materia de integridad y buen gobierno en la estructura de la Administración Regional”,* añadiendo en su apartado 2 una nueva letra c) para adscribir a la Oficina *“Aquellas otras unidades administrativas, cuya existencia se considere necesaria, para el ejercicio de las funciones atribuidas en la ley”*.

Fue con posterioridad a los citados trámites cuando el órgano promotor suprimió del texto y de los posteriores informes cualquier alusión a la creación de la Oficina en los artículos 1.1.a) y 6.1, recibiendo este órgano en el borrador sometido al presente dictamen la nueva denominación como *“Oficina de Integridad”*.

Lo expuesto anteriormente hace que se susciten mayores dudas sobre la naturaleza del órgano administrativo regulado en el anteproyecto de Ley sin que, a la vista de las actuaciones llevadas a cabo, pueda deducirse con claridad si la pretensión de esta norma es crear un nuevo órgano administrativo, como en sus inicios, o regular nuevas competencias y funciones de algún órgano existente, como pudiera ser la *“Oficina de Transparencia”* cuyas funciones vienen establecidas en el artículo 59 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, o la *“Oficina de Transparencia, Integridad y Participación”* prevista en el artículo 7 del Decreto 5/2024, de 13 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, recientemente publicado en el DOCM n.º 33, de 15 de febrero de 2024, el cual atribuye a ese órgano determinadas funciones también incluidas en el borrador del anteproyecto de Ley que se examina, señalando entre ellas en su letra u) *“La gestión del Sistema Interno de Información de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y los correspondientes canales internos de información, en el marco 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”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

En relación a la creación de órganos administrativos, el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece con carácter básico lo siguiente: *“1. 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. [ ] 2. Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su respectivo ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización. [ ] 3. La creación de cualquier órgano administrativo exigirá, al menos, el cumplimiento de los siguientes requisitos: [ ] a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica. [ ] b) Delimitación de sus funciones y competencias. [ ] c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento”. [ ] 4. No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano sólo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población”.*

Debe traerse a colación también lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que establece en su apartado 4 que *“A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico [...] para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

En relación al significado y la trascendencia del principio de seguridad jurídica, conviene señalar que el Tribunal Constitucional ha manifestado en la Sentencia 150/1990, 4 de octubre -RTC 1990\150- que *“Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que*



*de su articulado resulten. Sólo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generen en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica”.*

En el presente caso, pese a afirmar la exposición de motivos del anteproyecto de Ley en el último párrafo del apartado III que *“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”*, examinada la regulación planteada desde la perspectiva de la doctrina constitucional expuesta, considera este Consejo que la misma no reviste la certeza necesaria para dotar de seguridad jurídica a los destinatarios y aplicadores de la futura norma, sin que sea posible determinar si este órgano administrativo supone una duplicidad de otros ya existentes.

Por tanto, se considera necesario replantear la redacción plasmada en el anteproyecto de forma coordinada y armonizada con el resto del ordenamiento jurídico, evitando distorsiones o incertidumbres tanto en la denominación del órgano administrativo como en las funciones que se pretenden encomendar, debiéndose articular de modo preciso tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, bien sea la creación de un nuevo órgano administrativo, o la modificación o regulación de las funciones y competencias de otro ya existente, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

**Artículo 8. Actividad de comprobación y verificación.-** El apartado 1 del artículo dispone que *“La Oficina de Integridad, en cumplimiento de las competencias y funciones que se le atribuyen en los diversos ámbitos regulados en la presente ley, podrá realizar las actividades de comprobación y verificación pertinentes. A tal efecto, podrá acudir ante los correspondientes organismos públicos y privados que deberán colaborar con aquélla para el buen fin de las actuaciones”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

A juicio de este Consejo, y en aras a dar cumplimiento al principio de seguridad jurídica ya mencionado, debería quedar acotado y delimitado este deber de colaboración que se impone no solo a los organismos públicos, sino también a organismos “*privados*”, sin que pueda deducirse por los posibles destinatarios de la norma ni el alcance de esta obligación ni su legitimación, pues se prevé de forma genérica para el buen fin de todas las actuaciones de la Oficina. Debe, igualmente, clarificarse la distinción entre actividades de comprobación y verificación y las actuaciones de “*investigación*” previstas en el apartado 2.

### 3. Régimen sancionador.

El **Título III** de la norma dedicado al régimen sancionador, tras regular en el artículo 19 los sujetos responsables y en el artículo 20 los principios generales y régimen jurídico aplicable, tipifica las infracciones agrupando las mismas en tres materias diferenciadas, como son:

- En materia de incompatibilidades y conflicto de intereses (artículo 21). Se trata de una regulación en ejercicio de competencias propias, que contiene una relación de infracciones en relación con el incumplimiento del régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, o en acciones u omisiones derivadas de la aplicación del propio anteproyecto de Ley.

- En materia de declaración de actividades, bienes y rentas (artículo 22). También incluido en ejercicio de competencias propias, contiene una remisión a las infracciones reguladas en el artículo 21 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

- En relación a la actividad de la Oficina de Integridad (artículo 23). Incluido igualmente en el ejercicio de competencias propias, contiene una regulación de las infracciones derivadas de incumplimientos de actuaciones relacionadas con las funciones otorgadas a la Oficina.

En cuanto a las sanciones, el cumplimiento de cualquiera de las sanciones previstas en el anteproyecto de Ley, con independencia de la





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

materia, se sanciona en el artículo 24 mediante la remisión a lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Con carácter general, en el análisis de este régimen sancionador es importante considerar las exigencias del principio de tipicidad, que conlleva la necesidad de que las infracciones estén previstas en una ley previa y cierta, lo que implica que las normas deben ser *“concretas, precisas, claras e inteligibles”* (SSTC 181/2008 de 22 de diciembre; 151/1997 de 29 de septiembre; 34/1996 de 11 de marzo).

Por tanto, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, 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.

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 y la garantía material que *“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, en la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).

En su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), el Tribunal Constitucional declara que *“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”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*(SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)”.*

En esta línea, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, 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, según prevé el apartado 3 de dicho precepto, 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”*. Señala, finalmente, dicho artículo en su apartado 4, que *“Las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*.

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo ha subrayado en otras ocasiones que no basta con una genérica previsión legal, sino que se debe contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora. La exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Se debe respetar, por tanto, el denominado *“principio de tipicidad”*, que no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de tipos abiertos o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico, ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

conlleven un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *“la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Dicho lo anterior, procede formular las siguientes observaciones a los distintos preceptos del Título III -Régimen sancionador-, a las que se atribuyen carácter esencial por no ajustarse a las previsiones constitucionales expuestas en materia sancionadora:

**Artículo 19. Sujetos responsables.-** Este precepto debería completarse con una definición de los *“sujetos responsables”*, pues según el apartado 1 la aplicación del régimen sancionador regulado en el anteproyecto de Ley se extiende no solo a los cargos públicos o asimilados -incluidos en el ámbito de aplicación- sino también a *“otras personas responsables”*, lo que deja un margen de inseguridad jurídica que debe ser subsanado.

**Artículo 20. Principios generales y régimen jurídico aplicable.-** Este precepto dice extenderse, en su caso, a *“la legislación sectorial autonómica”*. No se comprende, sin embargo, la exclusión de la posibilidad de aplicación de la legislación general autonómica, como sería el caso de la Ley 3/2017, de 1 de septiembre, en materia de gestión y organización de la Administración y otras medidas administrativas, en cuyos artículos 2 y 4 se establecen reglas generales (que no sectoriales) aplicables al plazo máximo de notificación de la resolución en los procedimientos sancionadores y el porcentaje de reducción de las sanciones en los mismos.

**Artículo 21. Infracciones en materia de incompatibilidades y conflicto de intereses.-** El apartado 2 tipifica como infracción grave en su



**letra c)** *“El incumplimiento del plazo otorgado en el requerimiento para la presentación de la declaración responsable a la que se refiere el artículo 16 de esta Ley, cuando no se hubiese realizado voluntariamente el plazo previsto en el mismo”*, sin que el artículo 16 haga referencia a ningún requerimiento tras el plazo máximo previsto para la declaración.

En la **letra d)** del mismo apartado 2, se tipifica como infracción grave *“La intervención o adopción de decisiones en asuntos en los que confluyen o colisionan intereses de su puesto público o en el ejercicio de sus obligaciones y responsabilidades, con intereses privados o personales, ya sean profesionales o económicos, cuando no conlleven un beneficio o un perjuicio a los mismos”*.

Por su parte, el artículo 4.2 del anteproyecto de Ley establece que, a los efectos de esta ley, se entiende por *“conflicto de intereses”* la situación que se produce cuando las referidas personas *“intervengan o adopten decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen o colisionan intereses de su puesto público o en el ejercicio de sus obligaciones y responsabilidades, con intereses privados o personales, ya sean profesionales o económicos, y conlleven un beneficio o un perjuicio a los mismos”*. Ello implica que la existencia de un conflicto de interés así definido requiere que conlleve un beneficio o perjuicio a los sujetos, conducta que ya ha quedado tipificada en el artículo 21.1.b) del anteproyecto de Ley como infracción muy grave, lo que lleva a pensar si una conducta que no reúne los requisitos para ser calificada de conflicto de interés puede ser tipificada como una infracción grave. En consecuencia, de mantenerse la infracción grave del artículo 21.1.d), debería modificarse la definición de *“conflicto de intereses”* del artículo 4.2 del anteproyecto de Ley.

En el apartado 3 letra b) se establece como infracción leve *“El incumplimiento de los deberes o prohibiciones impuestos en la presente ley en materia de incompatibilidades y conflicto de intereses que no tengan expresamente la calificación de graves o muy graves”*.

La doctrina que anteriormente se ha resumido sobre las garantías a observar en la tipificación de las infracciones lleva a este Consejo a señalar



que las fórmulas consistentes en la genérica alusión al incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley, aunque se empleen a modo de cláusula de cierre y sólo para tipificar las infracciones leves, no son admisibles. El legislador debe señalar expresamente cuáles son las obligaciones cuyo incumplimiento pretende sancionar, siquiera sea por remisión concreta a los artículos en las que se contienen.

**Artículo 23. Infracciones en relación con la actividad de la Oficina de Integridad.-** El apartado 1 tipifica como infracción muy grave “*la obstaculización de las actuaciones y el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos de la Oficina de Integridad*”, debiendo quedar configurado con un mínimo de certeza qué se entiende por obstaculización de las actuaciones, y a qué acuerdos o resoluciones se refiere el precepto, cuestiones difícilmente deducibles del resto del articulado. Estos extremos deben quedar suficientemente claros, a la vista de que ha sido calificado como infracción muy grave sancionada con el cese inmediato y la inhabilitación para ocupar cargos similares en el plazo de cuatro años.

La misma indeterminación se observa en el apartado 2, que califica como infracción grave “*la falta de colaboración reiterada ante las actuaciones y los requerimientos de la Oficina de Integridad siempre que no concurran las circunstancias que permitan calificarla como muy grave*”.

Finalmente, establece el apartado 3 que tendrá la consideración de infracción leve “*el incumplimiento de los deberes o prohibiciones impuestos en la presente ley en relación con la actividad de la Oficina de Integridad, que no tenga expresamente la calificación de grave o muy grave*”, debiendo reiterarse la observación realizada al artículo 21.3.b).

**Artículo 24. Sanciones.-** En el apartado 1, las infracciones descritas en los artículos 21, 22 y 23, con independencia de la materia, se sancionan en este precepto mediante la remisión a lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

A este respecto procede destacar que el aludido artículo 21.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, establece únicamente para las infracciones



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

cometidas en materia de declaración de actividades, bienes y rentas, lo siguiente: “2. *Las infracciones previstas en el anterior apartado serán sancionadas:* [ ] a) *Las leves con apercibimiento, que conllevará el requerimiento del cumplimiento de la obligación.* [ ] b) *Las graves con la publicación en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» del nombre de los infractores, la infracción cometida, con requerimiento al infractor, en su caso, para que lleve a efecto las declaraciones a que está obligado.* [ ] c) *Las muy graves con el cese inmediato y la inhabilitación para ocupar cargos similares en el plazo de cuatro años*”, por lo que las sanciones por infracciones cometidas en el resto de materias deberían quedar expresamente reguladas y adaptadas en el anteproyecto de Ley.

Por otra parte, en el apartado 2 debería acotarse qué se entiende por “*las demás responsabilidades a que hubiera lugar*”.

Finalmente, en el apartado 3 se señala que “*Las personas que hayan cometido las infracciones tipificadas como muy graves en esta ley, serán inhabilitadas y no podrán ser designadas para ocupar los cargos públicos a que se refiere el artículo 2.2 de la presente ley durante un período de cuatro años*”. La inhabilitación por la comisión de infracción muy grave ya está prevista en el artículo 21.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, por lo que este apartado debe ser suprimido.

**Artículo 26. Órgano competente.-** En este artículo deben quedar establecidos los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de forma diferenciada en función de la calificación de cada una de las infracciones y del sujeto responsable.

Cabe destacar nuevamente que todas las infracciones calificadas como muy graves, entre ellas las previstas en el artículo 23.1 que tipifica de forma genérica e indeterminada “*la obstaculización de las actuaciones y el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos de la Oficina de Integridad*”, sería sancionada con “*el cese inmediato y la inhabilitación para ocupar cargos similares en el plazo de cuatro años*”, encontrándose incluidos en el ámbito de aplicación todos los miembros del Consejo de Gobierno’.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Por todo ello, debe realizarse una revisión completa del régimen sancionador previsto en el Título III, por plantear los problemas expuestos desde la perspectiva del principio de tipicidad, debiendo quedar debidamente diferenciado este régimen sancionador del ya previsto en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. El principio de tipicidad, como se ha señalado anteriormente, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y las sanciones aplicables, así como las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones que tengan rango legal, y tiene su fundamento en los principios de libertad (artículo 1.1 de la Constitución) y de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución).

V

**Observaciones no esenciales al texto del anteproyecto.-** Prosiguiendo con el examen del texto, se hace preciso plasmar en la presente consideración otras observaciones adicionales que pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma anteproyectada.

**Exposición de motivos.-** Falta la numeración del apartado I de la Exposición de motivos y, en este sentido, sería conveniente que lo encabece el párrafo actualmente ubicado como primero en el apartado II en el que se define la “*integridad pública*”, antes, por tanto, de enumerar las diversas normas que están en vigor actualmente en la materia en la Comunidad Autónoma.

De esta manera, el párrafo segundo del apartado II engarza más adecuadamente con el que, en el último párrafo del apartado I, ya se apunta la idea de extender la denominada “*cultura de la integridad*”.

Al final del párrafo tercero del apartado II se sugiere redactar “[...] con el propósito de lograr mejores resultados y una mayor calidad”



*democrática*”. Con ello se evitaría la reiteración del término “*objetivo*” que aparece inmediatamente en el párrafo siguiente.

En cuanto al párrafo final del apartado III, debería completarse el título competencial utilizado con el previsto en el artículo 31.1.28ª del Estatuto de Autonomía relativo a “*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia*”, ya que el texto contiene referencias a actuaciones procedimentales que deben desarrollarse por la Oficina de integridad tanto para la comprobación y verificación de las informaciones obtenidas, como de control de la situación patrimonial de los cargos públicos y asimilados. De hecho, incluso el capítulo III del Título II del anteproyecto lleva por inequívoco título el de “*Normas procedimentales*”.

Al mismo tiempo, en cuanto la norma va a aplicarse también al personal directivo profesional de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, debe tenerse en cuenta el artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía que alude al régimen de su personal, competencia ésta complementaria a la del artículo 31.1.1ª del citado Estatuto.

Debe señalarse finalmente, en lo que respecta a la parte expositiva, que el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativo a “*Principios de buena regulación*”, dispone que “*En el ejercicio de la iniciativa legislativa [...], las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. En la exposición de motivos [...] de anteproyectos de ley [...], quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios*”. El cumplimiento de tal previsión requiere que en la parte expositiva de la norma se atienda, aun brevemente, de modo justificado, a las razones que sostienen en el presente caso el cumplimiento de los citados principios.

**Artículo 1. Objeto.-** En la descripción del objeto de la futura ley se echa en falta una letra d) en la que se cite asimismo “*La previsión del régimen de infracciones y sanciones aplicable al incumplimiento de los deberes y obligaciones derivados de la presente ley*”.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Artículo 4. Conflictos de intereses.-** En el número 2 del precepto, sería conveniente precisar la expresión *“las referidas personas”* sustituyéndola por *“las personas que ostenten los cargos públicos o asimilados definidas en el artículo 2.2”*.

En la letra “e”, se sugiere sustituir la expresión *“autoridades y cargos del sector público autonómico”* por la de *“personas que ostentan cargos públicos o asimilados”*, no sólo porque es la expresión coherente con la que viene utilizando el legislador autonómico sino por la incuestionable realidad de que no todos los sujetos definidos en el artículo 2 del anteproyecto tienen la condición de *“autoridades”*.

**Artículo 5. Declaración de actividades, bienes y rentas.-** El apartado 2 del precepto podría mejorar su redacción, ya que configurar como un derecho la publicación voluntaria de las declaraciones de actividades, bienes y rentas de quienes no están obligados a presentarlas se considera un tanto excesivo y, además, podría obligar a la Administración regional a la publicación de declaraciones absolutamente irrelevantes para la defensa de la integridad pública. Se sugiere, por tanto, que en lugar de la expresión *“Se reconoce el derecho”* se prevea simplemente como una posibilidad con una redacción similar a la siguiente: *“Podrán publicarse gratuitamente [...] las declaraciones que voluntariamente pudieran presentar las siguientes personas: [...]”*.

Asimismo, teniendo en cuenta que dichas personas no se encuentran en el ámbito de aplicación del anteproyecto de Ley establecido en el artículo 2, sería más adecuado que el contenido del apartado 2 fuese regulado en una Disposición adicional.

Por otro lado, la redacción del apartado 3 dispone que: *“Los cónyuges de los cargos públicos o asimilados o quienes estuvieren a ellos vinculadas por análoga relación de convivencia afectiva, que no hubieran ejercido el derecho a que se refiere el apartado anterior, vendrán obligados a formular declaración sobre: [...]”*. Esta obligatoriedad parece entrar en contradicción con el apartado 2, que prevé en su letra c) la posibilidad de publicación para las mismas personas *“voluntariamente”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

Además, la expresión “*que no hubieran ejercido el derecho a que se refiere el apartado anterior*” resulta equívoca, pues con esta remisión parece que de alguna manera pretende implicarse en la obligatoriedad a los cónyuges de los cargos locales, en quienes imaginamos que el legislador autonómico no estaba pensando.

Y, en último término, parece también excesivo que personas que en principio no están incluidas en el ámbito subjetivo del anteproyecto y que pertenecen a la esfera privada del derecho vengan obligadas sistemáticamente a formular las declaraciones a que se refieren las tres letras del precepto, sin límite temporal alguno, considerándose desproporcionada esta exigencia en comparación con las previsiones establecidas en la propia Ley 11/2003, de 25 de septiembre, para los cargos públicos, cuyo artículo 20.2.a) limita la declaración de actividades desempeñadas en los cinco años anteriores.

En consecuencia, en aras al principio de proporcional, a juicio de este Consejo Consultivo, el apartado 3 podría ser sustituido por una redacción similar a la siguiente: “*En el caso de que, motivadamente, se considere necesario para comprobar la situación patrimonial de los cargos públicos o asimilados previstos en el artículo 2.2, se podrá requerir a sus cónyuges o quienes estuvieran a ellos vinculados por análoga relación de convivencia afectiva a presentar declaración sobre [...]*”.

**Artículo 6. Oficina de integridad: asignación de funciones.-** Sin perjuicio de la observación efectuada con carácter esencial en la consideración IV, procede añadir que se observa una incoherencia en el **apartado 1** entre los destinatarios de las funciones de la Oficina y el ámbito subjetivo de aplicación establecido en el artículo 2.1 del anteproyecto. Así, el inciso final del precepto que advierte que las funciones de dicha Oficina se ejercerán “*en el ámbito de la Administración regional y de los organismos o entidades públicas vinculadas o dependientes de la misma*”, debería ser sustituido por una remisión al ámbito de aplicación establecido en el artículo 2.1, con el fin de unificar la redacción de ambos preceptos.

En el **apartado 3**, que establece las funciones de la Oficina de Integridad, procede realizar las siguientes observaciones:



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

- La letra e) establece como funciones de la oficina “*Colaborar con los órganos competentes en la formación del personal en materia de integridad y ética públicas, mediante la elaboración de guías formativas y de asesoramiento especializado en dichos ámbitos*”. Esta función, sin embargo, debería extenderse a la realización de protocolos de fomento de la integridad, prevista expresamente como materia que hay que aprobar asimismo en colaboración con la Oficina en el artículo 11.d) del anteproyecto.

- Le letra l), que señala como función de la oficina la “*Elaboración de informes sobre la situación patrimonial de las personas que ostenten la condición de cargos públicos o asimilados, como consecuencia de la presentación de las declaraciones de actividades, bienes y rentas a las que hace referencia el artículo 5*”. Dado que el artículo 5 prevé en sus apartados 2 y 3 la presentación de declaraciones para otros sujetos que no ostentan la condición de cargos públicos o asimilados a los efectos de este anteproyecto de Ley, la remisión efectuada en la letra l) debería hacerse al artículo 5.1.

- En la enumeración de las funciones de la Oficina debiera también incluirse una referencia a las recomendaciones y consultas sobre los deberes de abstención o las causas de incompatibilidad que se prevén en el artículo 12 del anteproyecto.

Por último, en el **apartado 4**, para que no se susciten dudas sobre el hecho de que se imponen al personal de la Oficina obligaciones adicionales al resto de empleados públicos -lo que hubiera exigido al anteproyecto informes y trámites adicionales no observados- más que imponer al personal de la misma los deberes de reserva, discreción y secreto en el segundo párrafo, sería preferible objetivizar el mandato, declarando legalmente secretas las materias atribuidas a la Oficina que estrictamente deban serlo.

En efecto, el deber de secreto como mandato indiscriminado colisionaría contra la vigente legislación de transparencia y de protección a los denunciantes anónimos, porque, particularmente en lo que a la última normativa respecta, el mismo personal de la Oficina puede ser conocedor de irregularidades cometidas por parte de sus superiores jerárquicos y debería



tener la misma posibilidad de denunciarlas que cualquier otro ciudadano, aunque fuera a través del canal externo para evitar represalias.

**Artículo 7. Protección y cesión de datos e información.-** El inciso final del apartado 2 del precepto cuando, refiriéndose a los datos que puedan cederse a otros órganos o entidades que deban conocerlos en el ejercicio de sus funciones, acaba afirmando que *“En todo caso, no podrán utilizarse ni cederse con fines diferentes de los establecidos en esta ley”*.

Tal prescripción parece poco conforme con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en cuyo artículo 8, entre los títulos que justifican el tratamiento de datos -de los que la cesión no es sino un presupuesto-, se admite como títulos legitimadores los contenidos en otras leyes que los impongan con sus propias finalidades públicas, no necesariamente coincidentes con las previstas por la ley de integridad. Creemos, en consecuencia, que ese inciso debe desaparecer de la redacción final de la norma.

**Artículo 9. Control de la situación patrimonial de los cargos públicos.-** Este precepto es otro de los artículos que fue modificado en el último borrador, siendo el objeto de regulación en las cuatro primeras versiones el control de la situación patrimonial *“al cese del cargo”*. Con la modificación efectuada en la última versión, no solo se prevé el examen de la situación patrimonial por la Oficina de Integridad al cesar el cargo, sino en cada una de las declaraciones de actividades, bienes y rentas previstas.

Sin embargo, al haber sido objeto de modificación únicamente el título del artículo y primer párrafo del apartado 1, parece que queda sin encaje la comprobación por parte de la Oficina de los extremos previstos en el apartado b) relativo a la *“La existencia de indicios de enriquecimiento injustificado, teniendo en consideración los ingresos percibidos a lo largo de su mandato y la evolución de su situación patrimonial”*, en los casos de las declaraciones que la Ley obliga a efectuar en el plazo de un mes desde el nombramiento.



Por otro lado, en coherencia con el ámbito de aplicación, debería añadirse al final del título del precepto “*o asimilados*”.

**Artículo 11. Protocolos de fomento de la integridad.-** En el apartado d) del artículo se establece como posible objeto de los protocolos de fomento de la integridad “*Organizar, a través de la Comisión de Ética Pública, jornadas, seminarios u otras actividades de carácter formativo para cargos públicos y asimilados*”.

En primer lugar, no parece que el objeto de los protocolos de integridad tenga que quedar circunscrito a las actividades formativas de cargos públicos y asimilados pues la integridad es asunto que incumbe también a todos los empleados públicos. De hecho, el artículo 6.3.e) del anteproyecto establece como funciones de la oficina “*Colaborar con los órganos competentes en la formación del personal en materia de integridad y ética públicas, mediante la elaboración de guías formativas y de asesoramiento especializado en dichos ámbitos*”.

En segundo lugar, aunque es verdad que el artículo 9.h) del 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, establece como función de la Comisión de Ética Pública la de “*Promover, en las instancias que corresponda, los programas de difusión, formación o talleres específicos que tengan como finalidad la mejora institucional en materia de ética pública*”, no conviene, sin embargo, confundir los ámbitos de la “*integridad*” con los de la “*ética pública*”, mucho más limitados en este último caso. Por ello, sería más adecuado dar al precepto la siguiente redacción: “*Promover, en las instancias que correspondan, los programas de difusión, formación o talleres específicos que tengan como finalidad la mejora institucional en materia de integridad que, en caso de afectar a las competencias de la Comisión de Ética Pública, se articularán a través de este órgano*”.

**Artículo 13. Detección temprana de conflictos de intereses y abstención de quienes incurran en los mismos.-** Como observación general de este artículo, que afecta también al siguiente, hemos de advertir que el



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

anteproyecto confunde indebidamente tres figuras cuyo régimen jurídico y sus consiguientes efectos es necesario diferenciar. Nos referimos, en concreto, a la diferente naturaleza, tanto subjetiva como objetiva, del “*conflicto de interés*” por un lado y las instituciones de la “*abstención*” y la “*recusación*”, por otro.

Subjetivamente, tal y como está regulada en el artículo 23 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, “*abstención*” y “*recusación*” se extienden a “*Las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones...*”. El “*conflicto de interés*”, sin embargo, afectará más ampliamente, a “*cargos públicos o asimilados*” que, tal como están definidos en el artículo 2.2 del anteproyecto, no comprende sólo a quienes tienen la condición de autoridad, ni tampoco incluye al personal al servicio de las Administraciones, en general.

Desde el punto de vista objetivo, la “*abstención*” (y consiguientemente la “*recusación*”) se dan por causas no siempre coincidentes con las que dan lugar al “*conflicto de interés*”. Por otra parte, en la abstención y recusación, la autoridad o el personal empleado público no sólo debe “*abstenerse*” de tomar la decisión, sino, en general, de intervenir en todo el procedimiento. Y, en último término, el “*conflicto de interés*” no se limita a los casos en que este se manifieste con motivo de un procedimiento administrativo, sino que es posible apreciarlo también en situaciones que no conlleven incoación de procedimiento alguno.

Por tanto, la “*abstención y recusación*” sólo pueden apreciarse cuando resulten aplicables los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, mientras que el “*conflicto de interés*” puede concurrir incluso en supuestos que no sean reconducibles a las causas legales de abstención y recusación. Para evitar así la confusión de efectos, es conveniente desde el punto de vista técnico, utilizar los términos “*abstención*” y “*recusación*” exclusivamente cuando queremos referirnos al deber de autoridades y empleados públicos que se produce cuando resulten aplicables los preceptos de la legislación estatal básica de procedimiento y, por el contrario, en los casos en que la presencia de un “*conflicto de interés*” no pueda ser



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

reconducido a dichas causas de abstención o recusación, el efecto que debe producirse es, más adecuadamente, el de la *“inhibición de funciones”*.

Con estas claras diferencias, proponemos los siguientes cambios de redacción en el precepto:

- En el inciso final del número 1 del artículo es incorrecta la expresión de que *“deben abstenerse de tomar la decisión afectada por ellos”*, pues en realidad la obligación adecuada es la de inhibirse en la totalidad del asunto y no sólo en la decisión, esté o no incoado un procedimiento.

- En el apartado 3 la redacción correcta debiera ser: *“La persona con cargo público deberá abstenerse del conocimiento de aquellos asuntos cuando concurren los supuestos del artículo 23.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En los casos en que se produzca un conflicto de interés no reconducible a las anteriores causas, lo pondrá en conocimiento de su superior jerárquico o, en su defecto, de la persona titular del órgano que lo nombró para que éstos decidan lo que proceda respecto de su posible inhibición”*.

Y, por último, no es posible que, de oficio, pueda incoarse expediente de recusación, como dice el apartado 4 del artículo, pues la *“recusación”* exclusivamente puede promoverse por los interesados en el expediente, conforme al artículo 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Sería más adecuado aludir genéricamente a la *“inhibición de funciones”*.

En cuanto al apartado 5, siendo obligada la relación electrónica de los empleados públicos con la Administración, así como a las relaciones interadministrativas, parece innecesaria la precisión del apartado 5 del artículo según la cual *“La abstención se tramitará por vía electrónica y por esta misma vía deberá comunicarse a la Oficina de Integridad”*. Aparte de que, lo más adecuado, teniendo en cuenta las observaciones precedentes, sea aludir a *“la abstención o inhibición”*.

**Artículo 14. Recusación.-** En coherencia con lo que se ha argumentado al precepto anterior, el presente artículo no tiene un título correcto, pues reiteramos que los casos de recusación tienen que limitarse a



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

las causas previstas con carácter básico en el artículo 23.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en tanto que los supuestos de “*conflicto de interés*” son más amplios y producen distintos efectos que la recusación (es decir, la ausencia de intervención en el asunto, esté o no iniciado un procedimiento), y en realidad darían lugar a un procedimiento diferenciado, por lo que sugerimos que el título del precepto sea “*Recusación e inhibición*” y que esta expresión se utilice en todo el articulado.

**Artículo 16. Declaración responsable de incompatibilidad.-** En el inciso final del párrafo segundo del apartado 2, para mayor concreción la expresión “*haciéndolo constar en la misma*” debería ser sustituida por “*haciéndolo constar en la declaración responsable en el mismo momento de su presentación*”.

**Artículo 18. Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales.-** En el párrafo primero del apartado 1, en coherencia con el artículo 6 y con la observación esencial efectuada en la consideración anterior, se sugiere mantener la misma denominación de la Oficina empleada en el resto del articulado.

Por otro lado, en el párrafo segundo del apartado 4 del precepto se dispone que: “*El personal que gestione los registros tiene el deber de mantener en secreto los datos e informaciones que conozca por razón de su puesto de trabajo, incluso después de haber cesado en el desempeño de estas funciones*”. En consonancia con la observación realizada respecto del artículo 6.4 del anteproyecto, la imposición de deberes agravados a determinados empleados públicos comporta la necesidad de obtener una serie de informes y desarrollar procesos de negociación que se han omitido en este expediente. Pero, en particular, en este caso, carece de sentido imponer incluso legalmente el deber de guardar secreto en términos tan amplios como los aquí configurados a los encargados de estos registros, al menos en lo que respecta a las informaciones contenidas en el Registro de Actividades, cuyos datos, porque así lo dispone el apartado 2 de este mismo precepto, tienen carácter público.





CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

**Disposición adicional primera. Aplicación de la ley al personal eventual.-** Puesto que a los titulares de los órganos de asistencia política y técnica ya están incluidos expresamente en el ámbito del artículo 2.2 del anteproyecto con la cita del artículo 30 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el párrafo segundo de esta disposición es reiterativo e innecesario, debiendo quedar, por tanto, circunscrita la redacción de la disposición exclusivamente en lo que se refiere *“Al personal eventual definido en el artículo 12 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, [...] no incluido en el artículo 2.2 de la presente ley”*.

**Disposición adicional segunda. Autoridad Independiente de Protección del Informante en el ámbito de Castilla-La Mancha.-** Esta disposición atribuye en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha las funciones que prevé el artículo 43 de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, para la Autoridad Independiente de Protección del Informante A.A.I.

Considerando que la última versión del anteproyecto de Ley ya no tiene entre sus objetivos las regulaciones contenidas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, y que las funciones mencionadas se atribuyen al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, regulado en la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, objeto de modificación en el anteproyecto, sería más adecuado y coherente con las directrices de técnica normativa que el contenido de esta disposición fuera incluido en ésta última norma.

Por otro lado, el contenido del segundo párrafo sería más adecuado introducirlo en una disposición transitoria. Sin perjuicio de ello, debería modificarse su redacción, regulando de forma clara y precisa en qué momento comenzarán a ejercerse las nuevas funciones por parte del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno.

**Disposición derogatoria única.-** El apartado b), deroga el artículo 36 -*“Declaración responsable sobre los principios de buen gobierno”*- y la disposición adicional séptima -*“Obligaciones de suscribir las declaraciones*



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

*responsables de buen gobierno por parte de los altos cargos y asimilados”*- de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, parece que en un intento de armonizar dicha norma con la nueva regulación contenida en el anteproyecto de Ley. No obstante, debería realizarse una revisión completa de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, ya que contiene determinados preceptos que remiten a dicho artículo 36, ahora derogado, pudiéndose citar los artículos 49, 61 y 63.

## VI

**Observaciones de técnica normativa y de redacción.-** Con carácter general procede atender a los extremos que a continuación se detallan:

### **A) Aspectos generales:**

Un examen meticuloso del articulado del texto legal proyectado revela varias muestras de contravención de las Directrices de Técnica Normativa establecidas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, DTN) -de general aplicación en la Administración de esta Comunidad Autónoma-, haciéndose preciso incidir en los siguientes aspectos:

**1. Cita de disposiciones.-** Conforme a lo previsto en el apartado I.k).80 de las DTN *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

Desde esta perspectiva se sugiere que se revise la referencia a la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, citada de forma completa en el primer párrafo de la exposición de motivos, por lo que las citas en los párrafos posteriores deberán ser abreviadas con el número, año y su fecha.

La misma directriz debe seguirse en la exposición de motivos con la referencia a la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha y 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.

En la parte dispositiva, se observa que tampoco ha sido seguida la directriz en la cita de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, citada de forma completa en los artículos 2.1.c) y 13.3; en la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuya referencia aparece completa en el artículo 2.2.b) y en posteriores preceptos se cita bien de forma completa, bien de forma abreviada sin fecha.

**2.- Cita corta y decreciente.-** Siguiendo la directriz 68, en el artículo 5.2.c) deberá sustituirse *“apartado 2 del artículo 2”* por *“artículo 2.2”*.

**3.- Numeración y titulación.-** De conformidad con la directriz 38 *“Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única». Las disposiciones deben llevar título”*. Esta pauta debe seguirse en la Disposición derogación única, introduciendo como título *“Derogación normativa”*.

Por otro lado, deberá suprimirse el encabezado en mayúscula que precede a cada una de las clases de disposiciones.

#### **B) Irregularidades de tipo gramatical o tipográfico:**

Finalmente, se aconseja efectuar un repaso general del texto del anteproyecto, a fin de corregir algunas deficiencias de redacción o imprecisiones, de las que, a modo de ejemplo, se ofrecen algunas muestras:

- En el párrafo cuarto del apartado II de la exposición de motivos, penúltima línea, delante del verbo *“efectuar”* debe añadirse la preposición *“de”*.

- En el tercer párrafo del apartado III de la exposición de motivos, referida a la Oficina de integridad, la expresión correcta debe ser



CONSEJO CONSULTIVO DE  
CASTILLA-LA MANCHA

“*adscribiéndole la Comisión de Ética Pública*”, ya que el pronombre ejerce función de complemento indirecto.

- Cada uno de los títulos de los artículos debe finalizar con un punto.
- En el artículo 19.2 falta también un punto al final.
- En el artículo 5.3 el término “*vinculadas*” debe aparecer en masculino, por referirse a “*los cargos públicos o asimilados*”.

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

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación como proyecto el anteproyecto de Ley de Integridad Pública de Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las plasmadas en la consideración IV.”

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

EXCMO. SR. VICEPRESIDENTE PRIMERO DE LA JUNTA DE  
COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA