

GOBIERNO DE ARAGÓN DPTO. DE PRESIDENCIA D. GRAL. SERVICIOS JURÍDICOS	
11 DIC 2015	
ENTRADA	SALIDA
	3857

11 DIC. 2015

Entrada N.º 680

ILMO SR: Salida N.º

Visto el **Anteproyecto de Ley de Integridad y Ética Pública**, del que se le ha dado traslado a este Centro Directivo, tengo el honor de informar a V.I. en los siguientes términos:

I.- Los artículos 1 y 3.3.a) del Decreto 167/1.985, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Asesoría Jurídica, determinan la competencia objetiva de la Dirección General de Servicios Jurídicos para emitir Informe sobre los Anteproyectos de Ley que hayan de someterse a la aprobación del Gobierno de Aragón.

II.- Objeto de la ley.

El anteproyecto señala en su exposición de motivos un doble objeto de la misma *“objetivos generales y comunes que en síntesis, pueden resumirse en la promoción, impulso y garantía de la integridad y ética pública en el sector público de Aragón y en las personas y entidades que se relacionan directamente con el mismo”*. Y para la consecución de estos objetivos generales se señala que la regulación propuesta incorpora *“un tratamiento integral, desde el sistema educativo hasta el estatuto de los altos cargos, desde la publicidad de la actividad de los lobbies hasta la de las instrucciones de los órganos de fiscalización previa, desde la imposición efectiva de los códigos de conducta y buen gobierno, hasta la esperada regulación del personal directivo y el estatuto del denunciante.”*

Además de este tratamiento integral de la materia, bajo la inspiración del mismo objetivo, en el anteproyecto se incorporan también diversas modificaciones puntuales de hasta cinco leyes, la ley 2/2009 del Presidente y Gobierno, la Ley 5/2015 de 25 de marzo de Subvenciones de Aragón, la ley 3/2011 de medidas en materia de contratos de Aragón, la ley 8/2015 de transparencia y participación ciudadana de Aragón, ley de urbanismo y ley de calidad de los servicios. Todas estas modificaciones resultan inspiradas por el principio de integridad y ética pública; sin embargo, sus diferentes ámbitos y alcances plantean diversas cuestiones que analizaremos posteriormente como la conveniencia de su integración en este anteproyecto o la competencia de la Presidencia para la elaboración de un proyecto integral.

De modo que se puede agrupar el contenido de la regulación en dos partes: la primera que engloba la regulación de los medios externos e instrumentos que se establecen para promover y garantizar la integridad de las políticas públicas (capítulo I a IV); y una segunda parte relativa al buen gobierno, esto es, a la

regulación de la “integridad” desde el punto de vista del funcionamiento interno de la Administración y el Gobierno.

La primera parte constituye una regulación autónoma y novedosa; mientras que respecto de la segunda, hay que tener en cuenta que la materia del “buen Gobierno” ya fue abordada por el Estado en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno. Dicha regulación es prácticamente en su totalidad básica, dictada al amparo de los títulos competenciales 149.1.1º, 3ª y 18ª CE; de modo que resulta aplicable a todas las Comunidades Autónomas y constituye por lo tanto un límite a la regulación autonómica.

En Aragón se dictó sobre esta materia la ley 8/2015 de 25 de marzo, respetando la ley básica del Estado pero abordando únicamente la regulación de la transparencia y la participación ciudadana, sin establecer una regulación de la materia denominada “buen gobierno”. Posteriormente la regulación de esta materia se incluyó en un anteproyecto de modificación de la ley del Presidente y Gobierno de Aragón que no llegó a aprobarse.

Hoy, la regulación del buen gobierno integra una parte importante del nuevo anteproyecto bajo la denominación de “integridad y ética pública”.

III.- El título competencial en el que se ampara el presente anteproyecto es múltiple. La exposición de motivos cita las siguientes competencias del artículo 71:

1ª, sobre creación, organización y régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno;

3º sobre derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés,

5ª en materia de régimen local,

7º, procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia;

9º, sobre urbanismo, todas ellas del artículo 71; y

Y además la competencia del Artículo 73 sobre enseñanza y 79, sobre fomento en las materias de competencia autonómica.

Sin embargo sería necesario precisar que dichas competencias enumeradas tienen diferente alcance. Así en el caso de las competencias del artículo 71 estamos ante competencias exclusivas, mientras que en los demás se trata de competencias compartidas. Partiendo de dicha idea no cabe duda alguna de la competencia exclusiva para la regulación de la mayor parte de las materias las cuales se subsumen en el ejercicio de la competencias exclusiva sobre creación, organización y régimen y funcionamiento de las instituciones del gobierno; pero hay que tener en cuenta que de conformidad con el artículo 71 del EA se pueden ejercer dichas competencias con pleno respeto en todo caso de las competencias estatales. Y el Estado en el ejercicio de la competencia del 149.1 CE dictó la regulación del buen gobierno de la ley de transparencia al amparo de su competencia del artículo 149.1.18º, esto es, “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”; constituyendo por lo tanto la regulación de esta materia en la ley de transparencia la legislación básica que debe de respetar en todo caso el legislador autonómico. Desde esta configuración de la competencia del buen gobierno como una competencia de desarrollo de la legislación básica analizaremos esta regulación.

Sobre las novedades introducidas en la legislación autonómica de contratos, no cabe duda de la competencia autonómica también en esta materia (artículo 75.12º EA), pero con el carácter de compartida con el alcance del respeto a la legislación básica estatal. En todo caso deberá incorporarse al anteproyecto la cita de esta competencia específica. Lo mismo sucede con el título competencial del régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 75º13), que deberá ser citado, y cuya regulación será analizada por este centro directivo a la vista del citado alcance de tal competencia esto es, desarrollo de la legislación básica.

IV.-Respecto a la competencia para la elaboración del anteproyecto, conforme al artículo 37 de la ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y Gobierno de Aragón, corresponde la elaboración al departamento competente por razón de la materia, para su aprobación por el Gobierno de Aragón, titular de la iniciativa legislativa de la Comunidad Autónoma al tenor de los artículos 42.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.

El artículo 2.2.1) del Decreto de 22 de julio de 2015 por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno de Aragón atribuye a la Secretaria general técnica la competencia para el control y la gestión del régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración, así como la elaboración de las propuestas de desarrollo del régimen legal establecido. Pero además, tenemos que poner de manifiesto que el carácter “integral” de la regulación de este anteproyecto supera a nuestro juicio en diversos aspectos la

competencia de la Presidencia, abarcando a una pluralidad de Departamentos (educación, Hacienda y Administración pública). A la vista de dicha circunstancia, en la orden de inicio del anteproyecto consta la atribución a la Presidencia de la coordinación de la materia, así como la constitución de un grupo de trabajo para la elaboración del proyecto, con participación de los órganos competentes citados.

V.- Desde el punto de vista procedimental, el presente anteproyecto en atención a su naturaleza debe de adecuarse a la tramitación exigida en el artículo 37 de la Ley 2/2009 de 11 de mayo, del Presidente y Gobierno de Aragón, conforme a la redacción dada al mismo por la Ley 10/2012 de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, incrementando una serie de informes en la elaboración del anteproyecto, así como estableciendo una elevación del anteproyecto de ley al Gobierno para que el mismo decida sobre los trámites a seguir. Sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto de Ley, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón, aborda la tramitación en su artículo 37:

“1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes de Aragón.

2. La iniciativa para la elaboración de proyectos de ley corresponderá a los miembros del Gobierno por razón de la competencia en la materia objeto de regulación.

3. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se impulsa por los órganos directivos competentes mediante la preparación de un anteproyecto que incluya una memoria, un estudio o informe sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Departamento.

4. En el caso del Derecho foral civil aragonés, los anteproyectos de ley podrán ser elaborados por la Comisión Aragonesa de Derecho Civil.

5. En la elaboración de los anteproyectos de ley, se tendrán en cuenta los criterios de correcta técnica normativa que sean aprobados por el Gobierno.

6. El titular del Departamento proponente elevará el anteproyecto de ley al Gobierno a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes,

así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

7. A continuación, el anteproyecto de ley se someterá a informe de la Dirección General de Servicios Jurídicos y los demás órganos cuyos informes o dictámenes tengan carácter preceptivo conforme a las normas jurídicas.

8. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el anteproyecto de ley, de nuevo, al Gobierno para su aprobación como proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón, para su tramitación.

9. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Gobierno podrá prescindir de los trámites con templados en el apartado sexto de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión a las Cortes de Aragón.

10. El Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación, siempre que no hubiera recaído acuerdo final de las Cortes.”

A la vista del expediente remitido a este centro directivo:

1º) Consta en el expediente remitido a esta Dirección General, la Orden del Consejero de Presidencia de 21 de octubre de 2015 por la que se acuerda la iniciación del procedimiento de elaboración del presente Anteproyecto de Ley, lo que resulta exigible a tenor de las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (artículo 68 y 69.1 de la Ley 30/92) en cuanto que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que requiere de un acto de iniciación adoptado por el órgano competente para asumir la iniciativa, aun cuando tal requisito procedimental no está expresamente exigido por el art. 37 de la Ley 2/2009, pues al estar ante un procedimiento administrativo, ha de ser incoado expresamente, por aplicación de las citadas normas generales de procedimiento administrativo común.

Asimismo en dicha orden se acuerda encomendar a la Secretaria General Técnica de la Presidencia la coordinación en la elaboración del proyecto de ley.

2ª) Se incluye una Memoria justificativa de la Secretaria General Técnica de la Presidencia en la que se hace referencia a la necesidad y oportunidad de elaborar de la norma, el contenido de la misma, así como las consideraciones sobre el impacto por razón de género de las medidas establecidas.

3ª) Por otro lado respecto de la memoria económica se señala que el único gasto es la creación de la Agencia y que no puede determinarse por cuanto no repercute sobre el presupuesto de la Comunidad Autónoma, tratándose de un comisionado de las Cortes de Aragón, quienes financiaran el mismo.

No obstante existe en la ley una modificación de la ley 3/2011 de medidas en materia de contratos de Aragón relativa a un incremento importante del ámbito objetivo de actuación del Tribunal administrativo de Contratos Públicos de Aragón, reforma que carecería de eficacia si no es acompañada de la correspondiente dotación de medios para ello. Medios que en este caso si deberían formar parte en su caso de la correspondiente memoria económica, como ha manifestado igualmente la Junta Consultiva de contratación en este punto. De modo que en el supuesto de que se prevean tales medios y a la vista del impacto económico de los mismos, requerirá el anteproyecto el preceptivo informe del Departamento de Hacienda de conformidad con el artículo 13 de la ley 13/2014 de 30 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2015.

4º) Consta en el oficio de petición de informe que se ha dado traslado y alegaciones del anteproyecto a los diversos departamentos integrantes del Gobierno de Aragón así como a la Junta consultiva de Aragón en cuanto a la modificación de la ley 3/2011 de medidas en materia de contratos de Aragón, y a la Dirección general de Función pública y calidad de los servicios, en cuanto pueda afectar al estatuto del funcionario público. Todas estas intervenciones deberán incorporarse al expediente.

5ª) También se acompaña el preceptivo informe elaborado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia.

6º) También informa el oficio de solicitud de informe sobre la toma de conocimiento por el Gobierno de Aragón del anteproyecto en fecha 17 de noviembre de 2015, de conformidad con la previsión del artículo 37.9 LPGA, debiendo igualmente incorporarse al expediente la certificación correspondiente a dicha toma de conocimiento.

7ª) El presente Anteproyecto de Ley no precisa el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón, siendo meramente facultativa su solicitud, tal y como resulta del artículo 16.1 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón y del artículo 13 del Decreto 148/2010, de 7 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón.

8º) En atención a las modificaciones que en esta ley se llevan a cabo bajo la influencia del principio de integridad, de otras normas como la ley de transparencia de Aragón, la ley de Urbanismo o Subvenciones, será preciso únicamente respecto de cada uno de dichas modificaciones, el preceptivo Informe de los correspondientes órganos consultivos en cada una de estas materias regulados en dichas leyes.

Así el artículo 37.c) de la ley 5/2015 de transparencia prevé que el Consejo de transparencia de Aragón informe preceptivamente proyectos normativos que desarrollen en relación con la transparencia, el cual sin embargo no se ha constituido todavía. Por otro lado, y aunque sea de manera incidental el presente Anteproyecto de Ley, aunque sea incidentalmente, afecta a algunas cuestiones relativas al Estatuto del funcionario público y por lo tanto sería valorable la solicitud de informe a la Comisión Superior de Personal. Así, al amparo del artículo 13.3.2º Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón: “3. *Son atribuciones de la Comisión de Personal: Informar los anteproyectos de Ley relativos a la Función Pública de la Comunidad Autónoma*”. Así, no tratándose estrictamente de un anteproyecto relativo a la función pública, no tiene tal informe carácter preceptivo.

VI.- En cuanto al contenido material del anteproyecto tenemos que distinguir.

Desde el punto de vista formal, se adecua a las Directrices de Técnica normativa aprobadas por el Gobierno de Aragón el 28 de mayo de 2013 y publicadas por la Orden de 31 de mayo de 2013 del Consejero de Presidencia y Justicia.

Desde el punto de vista material,

La exposición de motivos tiene un contenido acorde con su naturaleza. Únicamente debemos reseñar que en la cita de los títulos competenciales debería incorporarse la referencia al artículo 75.12ª EA. Por otro lado igualmente se aprecia desde este centro directivo que no se cita y debería hacerse en la exposición de motivos la ley 9/2013 de transparencia que incorpora como legislación básica el buen gobierno, constituyendo el origen de parte de la regulación de este anteproyecto como ya hemos visto anteriormente.

Analizaremos a continuación el contenido del anteproyecto según su propia sistemática:

Capítulo I. Disposiciones Generales.

El contenido de este capítulo responde a su título, definiendo en primer lugar el objeto del anteproyecto y en segundo lugar el ámbito de aplicación y los objetivos generales. Respecto de estos artículos debemos efectuar únicamente las siguientes consideraciones:

En el artículo 3 enumera, entre los objetivos generales en materia de integridad en el apartado a), crear la Agencia de Integridad, cuando en realidad más que un objetivo es uno de los objetos principales de esta ley, y así aparece relacionado en el artículo 1; por lo que no resulta conveniente su cita desde el punto de vista conceptual en este artículo, cuyo contenido son los objetivos generales en materia de integridad y no los instrumentos a través de los cuales se va tratar de conseguir los mismos, que es el caso de la Agencia.

También en este capítulo se incorpora (artículo 4 y 5) un mandato a la administración educativa y al Instituto aragonés de Administración pública para integrar estos principios en sus correspondientes ámbitos de actuación.

Capítulo II. Agencia de Integridad.

Este nuevo órgano se regula como el principal instrumento garante de los principios de integridad de la actuación administrativa y de los miembros del gobierno que en esta ley se quieren establecer.

En primer lugar, antes del análisis pormenorizado de su regulación en este capítulo, tenemos que plantear una consideración general sobre el ámbito de actuación de este comisionado, para que su viabilidad no incurra en una posible vulneración del principio inspirador del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas (informe CORA), esto es la prohibición de dualidad de funciones entre estructuras administrativas. Es cierto que en dicho informe se plantea la posible reducción de estructuras administrativas que ostentan las mismas funciones en diferentes niveles, esto es, entre el ámbito estatal y en el autonómico, pero también se apuesta por una simplificación de estructuras con el fin de evitar duplicidades de funciones. Así esta concurrencia de funciones entre la actividad de este nuevo comisionado y otras estructuras administrativas de la Comunidad Autónoma aparece en determinados aspectos. Es el caso del apartado a) del artículo 7 cuando se refiere a “impulsar la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y caudales publicas”. Así, la garantía de esta obligación viene a ser una competencia concurrente con funciones de la Cámara de cuentas de Aragón. O en cuanto a la debida gestión de los asuntos, hay que tener en cuenta las funciones de la

Inspección de Servicios de nuestra Comunidad Autónoma. Pero lo cierto es que el ámbito subjetivo de actuación de tales órganos es distinto y también la óptica que inspira las actuaciones de uno y otro. De modo que será preciso que sus competencias queden limitadas a tal óptica en aquellos supuestos en que desarrollen su actividad sobre ámbitos o actuaciones de manera concurrente con las mencionadas instituciones. Desde este punto de vista se analiza la regulación. De modo que, aunque se habla en múltiples ocasiones de la cooperación y colaboración necesaria con otras instituciones para el ejercicio de sus competencias, dicho principio debe informar las actuaciones de los diferentes órganos administrativos pero para el ejercicio de sus competencias propias y diferenciadas.

En el artículo 9 se establecen como órganos directivos el Director tres subdirectores correspondientes a las áreas de evaluación, investigación y de régimen interior, y además la Comisión Ejecutiva. También se prevé en el artículo 12 la creación de la Comisión Aragonesa de integridad y ética pública como órgano de colaboración de la Agencia con los órganos y organismos con competencias concurrentes, pero en este caso sin especificar ni su composición ni su nombramiento, demorando su fijación al reglamento de organización y funcionamiento de la Agencia.

En el artículo 14 relativo al plan de actuación y memorias de actividad al contemplar el contenido mínimo del mismo se refiere expresamente a “supervisar el grado de cumplimiento de la normativa de transparencia conforme a su normativa específica.” Este es otro de los aspectos cuya competencia concurre con la del Consejo de Transparencia.

En cuanto a su naturaleza jurídica se califica como una entidad pública comisionado de las Cortes con total independencia funcional, señalando que su independencia se garantiza por el procedimiento de designación parlamentaria, sin embargo este procedimiento de designación está poco definido.

El artículo 19 viene a establecer una delimitación de las funciones de la Agencia respecto de la actuación de las autoridades judiciales. La exclusividad de la Administración de justicia en el ejercicio de las funciones judiciales es un principio constitucional inquebrantable de modo que tal previsión resulta obvia y prescindible.

Capítulo III. De la evaluación de las políticas públicas y de disposiciones legales.

La regulación de la evaluación de las políticas públicas tiene su precedente en la Ley 5/2013 de calidad de los servicios públicos de la que se viene a sustraer

la evaluación de las políticas públicas con el objetivo de hacerla eficaz en éste órgano. De esta previsión deriva la modificación correspondiente de la ley citada.

Otra de las funciones atribuidas a la Agencia es la evaluación de disposiciones legales reguladas en el artículo 22, consistente en la evaluación de las disposiciones en los aspectos relativos a la adecuación del objeto, fundamentación desde la perspectiva del interés general y ejecución. Sin embargo el alcance o margen de sus posibles actuaciones en este ámbito queda indefinido dejando su concreción a la posterior autoorganización de la Agencia.

Capítulo IV. Régimen de los lobbies.

Este capítulo contiene una de las regulaciones novedosas de esta ley, bajo la rúbrica “régimen de los lobbies”. El término lobby hace referencia a la actividad orientada a influir en decisiones políticas y legislativas en función de los intereses de determinados grupos de personas, instituciones o empresas. En los países anglosajones el ejercicio del lobby se encuentra regulado a través de un conjunto de normas que atienden a un objetivo de transparencia, de manera que la actividad del lobby sea conocida y reconocida, la identidad del grupo de interés al que representa sea pública, y sus relaciones con los altos cargos de los poderes ejecutivo y legislativo se rijan por unas normas éticas. Así, en mayo de 2011, el Parlamento y la Comisión Europea suscribieron un acuerdo para crear un registro conjunto, de modo que todas las organizaciones que desarrollen una actividad de representación o defensa de intereses tienen la obligación de inscribirse en el registro, aportando la información requerida, la cual pasa a ser pública y susceptible de consulta.

Estos términos son los que se han seguido en la regulación incorporada en el anteproyecto. Esta actividad de lobby no deja de ser un mecanismo de actuación y de participación en la conformación de las políticas públicas; sin embargo, para que esta actividad se desarrolle en términos de igualdad entre todos los actores interesados se considera que es imprescindible establece mecanismos de transparencia y publicidad.

Sobre la regulación del anteproyecto, el artículo 26 se dedica a los conceptos, definiendo la actividad de lobby a los efectos de esta ley, así como también los lobistas. No cabe duda de que la regulación de esta materia forma parte del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas de modo que en todo caso su regulación responde no a ninguna restricción para el ejercicio de la misma, sino a una garantía de publicidad y transparencia de tal actividad para favorecer la igualdad de todos. En atención a la importancia y repercusión de esta regulación sobre el derecho de los ciudadanos en la participación de políticas

públicas se prevé el establecimiento del régimen jurídico del Registro mediante reglamento de la Agencia.

Capítulo V. Códigos de conducta y buen gobierno.

Este capítulo contiene una sección primera en la que se introduce un código de conducta y Estatuto de empleados públicos. En este punto la regulación del artículos 30 a 32 no deja de ser una plasmación del código ético. Respecto de los funcionarios públicos esta regulación está en el EBEP y no debemos olvidar que las competencias de la comunidad autónoma en esta materia son competencias de desarrollo de la legislación básica, de modo que no podrán incrementar las obligaciones propias del estatuto básico del empleado público. Del mismo modo resulta exceder del ámbito competencial autonómico la previsión del apartado segundo del artículo 30 al establecer que dichos principios “informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos”, por cuanto su carácter ambiguo no puede en ningún caso dar prioridad a tales principios sobre los consagrados en la regulación básica del régimen disciplinario de los empleados públicos. .

Artículo 33 regula el estatuto del denunciante. Se establecen dos definiciones: el denunciante de buena fe y el denunciante de mala fe, atribuyendo a la Agencia facultades para archivar tal denuncia “a los efectos de esta ley” cuando se fundamente en pruebas falsas u obtenidas ilegítimamente; todo ello sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o penales que puedan proceder.

La Sección 2ª y 3ª establece el Código de Buen Gobierno.

La regulación que aborda el presente anteproyecto afecta en esta materia a diversas cuestiones y objetivos:

1º) Por un lado se regula de manera más completa y concisa el ejercicio de las funciones a llevar a cabo por el Gobierno cesante.

2ª) por otro lado, se modifica la regulación relativa a las incompatibilidades tanto de los miembros del gobierno como de los altos cargos así como de determinados puestos a los que se incluye dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley, con el objetivo de evitar de la manera más rigurosa posible la aparición de conflictos de intereses en el ejercicio de funciones públicas. Esta nueva regulación de las incompatibilidades se incardina dentro de la que sin duda constituye la reforma de mayor calado que introduce este anteproyecto, y que es la relativa a la introducción en el ámbito legal autonómico del “buen gobierno”, aunque como posteriormente veremos se aborda la regulación del buen gobierno solo de una manera parcial. El principio de buen gobierno considerado como pilar fundamental de una gestión de gobierno

transparente y eficaz ha sido objeto de reciente consagración legal con su regulación en el título II de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. La regulación relativa al buen gobierno tiene entre sus objetivos garantizar una mayor transparencia en la gestión pública por parte de los miembros de gobierno de las administraciones públicas y de los demás altos cargos que participan en la misma que evite la corrupción política. Se incrementan así sus obligaciones de transparencia otorgando rango de ley a los principios éticos y de conducta. Con este sistema- según reza el preámbulo de la LT- *“se busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y sobre todo, de responsabilidad.”* Y para cumplir este objetivo la ley establece un régimen sancionador en tres ámbitos diferentes de su gestión: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico- presupuestaria y en el ámbito disciplinario. Esta regulación estatal se dicta al amparo de los títulos competenciales 149.1. 1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª CE, teniendo prácticamente la totalidad de su regulación el carácter de básica, a excepción de la regulación del Consejo de Transparencia y el Portal de Transparencia, de conformidad con la Disposición final octava LT.

Así, impulsado por este principio del buen gobierno se aborda en la Comunidad Autónoma esta regulación, modificando en términos más rigurosos el régimen de las incompatibilidades y por otra, incorporando una regulación de los principios éticos y de conducta que establece la LT, así como regulando el régimen sancionador aplicable a los incumplimientos de estas obligaciones en materia de conflicto de intereses. El régimen sancionador en la materia disciplinaria y relativa a la gestión económico presupuestaria no es objeto de regulación en esta ley puesto que estas obligaciones no constituyen su objeto. En estas materias será de aplicación a la Comunidad Autónoma la legislación básica de la LT dado su carácter básico. Pero en este punto aprovecha la reforma para declarar aplicable el procedimiento regulado sancionador a éstos ámbitos.

-La sección 2ª se dedica al código del Buen Gobierno. .

Se configuran con rango legal los principios hasta ahora regulados por el Gobierno de Aragón en el Código de buenas prácticas aprobado por el Gobierno de Aragón el 25 de julio de 2011, con la novedad de incorporar a estos principios el apartado i) relativo a evitar los contactos con lobbies que no están registrados”. Por otro lado no podemos olvidar que la LT establece con el carácter de básico una relación de principios generales y de actuación de los poderes públicos a los cuales estamos sujetos en nuestra regulación.

A este contenido se refiere el artículo 34 que distingue entre principios éticos y principios de conducta en términos similares a como lo hace la ley de transparencia.

El artículo 35 incorpora un régimen detallado de las obligaciones respecto de la gestión de los recursos humanos y materiales cuyos principios informadores ya se han enumerado en el artículo anterior.

- Los artículos 36 y 37 reglan el régimen del gobierno en funciones y de los trasposos de poderes.

La nueva regulación de esta materia concreta de manera minuciosa el tipo de funciones que puede ejercer el gobierno en funciones, evitando así las dudas planteadas al respecto en estas situaciones. La regulación establecida es clara y sigue la línea de la regulación de esta materia en la Ley 50/97 de 27 de noviembre del Gobierno. En base a esta nueva regulación se deroga por esta ley el actual artículo 21 de la Ley del Presidente y Gobierno

Capítulo VI. La regulación del régimen de conflicto de intereses e incompatibilidades. (artículos 40 a 50).

Este capítulo, si bien recoge parte del contenido del actual Título III de la Ley del Presidente y Gobierno relativo a incompatibilidades, incorpora un régimen jurídico mucho más amplio bajo la rúbrica “conflicto de intereses”. Así se introduce en primer lugar el concepto de conflicto de intereses como principio fundamental para poder resolver y aplicar de manera correcta el régimen de incompatibilidades, tratando de salvar en este punto los múltiples problemas de interpretación surgidos en ocasiones a la hora de determinar la existencia o no de intereses propios.

El **artículo 41** recoge el régimen de dedicación exclusiva de las autoridades y cargos del sector público, según su definición en el ámbito de aplicación. La regulación de la compatibilidad con las actividades públicas se establece de manera independiente en el **artículo 42** que, respecto a la compatibilidad con el mandato parlamentario, reconoce la misma únicamente para el alto cargo del Gobierno con competencia en materia de relaciones con las Cortes de Aragón.

El **artículo 43** contiene la regulación sobre compatibilidad con las actividades privadas. Se mantiene igualmente con las mismas previsiones actuales, eso sí sujetando el ejercicio de las actividades que resulten de la mera

gestión del patrimonio personal y familiar a las limitaciones del **artículo 44** (limitaciones patrimoniales en participaciones societarias). Por otra parte, se ha reducido de seis a cuatro meses el plazo para desprenderse de estas participaciones que hayan sido adquiridas por sucesión hereditaria o donación durante el ejercicio de su cargo.

También tiene un carácter novedoso la regulación del **artículo 45** que prevé las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese durante los dos años siguientes, así como a la obligación de efectuar la declaración sobre las actividades que vaya a realizar con carácter previo a su inicio. Estas limitaciones responden al tenor de las previsiones que ya contenía 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. La incorporación de estas nuevas limitaciones se corresponde con el objetivo de garantizar una adecuada gestión pública inspirada por el interés general tratando que no interfiera en ningún caso los intereses particulares de los miembros de gobierno o altos cargos que hayan participado en la gestión pública. En este punto tenemos que referirnos a la previsión incorporada de la posibilidad de establecer una compensación mensual por dos años, que se establece con carácter potestativo y discrecional fijándose de manera objetiva y concreta las circunstancias que permitirán aprobar esa compensación, para evitar arbitrariedad, debiendo en todo caso motivarse y con informe preceptivo de la Agencia. En aras de una mayor concreción podría quizás la ley fijar unas pautas sobre el alcance mínimo y máximo de su cuantía.

Otra de las novedades de esta reforma en línea con este principio de buen gobierno y transparencia en la gestión es la regulación de los **artículos 46 y 47** que en todo caso viene a configurarse de manera mucho más completa que el actual artículo 32 y designando como órgano para recibir estas declaraciones al órgano competente en materia de conflicto de intereses.

El artículo 48 regula el registro de Actividades y Bienes. El **artículo 49** aborda la regulación del deber abstención de manera mucho más completa que el actual artículo 36, regulando el procedimiento que debe de seguir la formulación de abstención.

También resulta novedosa la regulación del **artículo 50** previendo el examen de la situación patrimonial de las autoridades y cargos públicos al finalizar su mandato. En la elaboración del contenido del informe que se prevé en este artículo habrá que tener en cuenta en todo caso los límites de la protección de datos y del carácter reservado del contenido del registro de bienes y derechos patrimoniales conforme prevé el artículo 49, y ello atendiendo a la previsión de publicidad en el portal de transparencia de las conclusiones de este informe.

Capítulo VII “Régimen sancionador”

Por último el anteproyecto incorpora en este capítulo la regulación del régimen sancionador aplicable al incumplimiento de las obligaciones reguladas en los capítulos anteriores analizados, esto es, en materia de conflicto de intereses. A este respecto tenemos que recordar que la LT introduce en el título del buen gobierno la regulación básica del régimen sancionador en tres ámbitos: el relativo al conflicto de intereses, el de gestión presupuestaria y dicha regulación tiene carácter básico. Pero en el primero de ellos remite a cada regulación autonómica correspondiente del conflicto de intereses. A establecer las tipos infractores en este ámbito se dedica el artículo 51. En el resto de artículos se establece la regulación de las sanciones, órganos y procedimiento correspondiente teniendo en cuenta la regulación básica en esta materia contenida en la LT.

En cuanto a la delimitación de los tipos infractores, nada que objetar desde el punto de vista jurídico. En la regulación de las sanciones del artículo 52, la misma resulta respetuosa con la regulación básica del artículo 30 LT.

La regulación del procedimiento se remite al correspondiente desarrollo reglamentario; y el artículo 54 incorporan la regulación sobre los órganos competentes en desarrollo y respeto de las previsiones básicas de la LT en esta materia.

Otro de los aspectos que se regulan es el relativo a la prescripción el artículo 55. En este punto el anteproyecto opta por aplicar a estas infracciones del conflicto de intereses los plazos de prescripción de la “normativa reguladora del régimen jurídico del sector público”, referencia que claramente hace alusión a la actualmente vigente Ley 30/92, o a partir del momento de su entrada en vigor a la ley 40 /2015 de régimen jurídico del sector público. Este plazo, en uno y otro caso es de tres años, dos años o seis meses según se trata de infracciones muy graves, graves o leves. Sin embargo la LT, con carácter básico, regula unos plazos de prescripción más estrictos, de cinco, tres o un año para la totalidad de las infracciones previstas en este título. Ello plantea la posible vulneración por la previsión del anteproyecto de esta norma, por cuanto si bien la LT remite a la delimitación por la normativa autonómica de las infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses, habla de que “se sancionará” según lo previsto pero ello no incluye el régimen de prescripción de las mismas.

Disposiciones adicionales y finales.

El anteproyecto tiene ocho disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y nueve finales. Sobre ellas es necesario efectuar las siguientes consideraciones:

En primer lugar una consideración general sobre la adecuación del contenido de las mismas al propio de las disposiciones adicionales, puesto que de conformidad con las Directrices de técnica normativa las disposiciones adicionales incorporan reglas que no pueden situarse en el articulado sin perjuicio de su coherencia y unidad interna y pueden regular regímenes jurídicos especiales; excepciones, dispensas y reservas en la aplicación de la norma o de alguno de los preceptos, los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, o bien los preceptos residuales que, por su naturaleza o contenido, no encuentren acomodo en otra parte del texto.

Atendiendo a dicho objeto de las disposiciones adicionales incorporadas al texto tenemos que referirnos a la disposición adicional cuarta. En ella se establecen diversos mandatos dirigidos a la producción de normas autorganizativas de la Agencia. En este punto existe un error (material sin duda alguna) cuando se referencia después del reglamento de organización y funcionamiento, la aprobación del reglamento de actuación, cuando debe referirse al Plan de actuación del artículo 14 de la ley.

También la disposición adicional quinta, aunque bajo la rúbrica “Personal directivo en el sector público autonómico” contiene un mandato al legislador autonómico para la elaboración de una norma jurídica, en este caso, un proyecto de ley del Estatuto de los Empleados públicos del sector público autonómico en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la ley, correspondiendo por lo tanto su contenido con el propio de las disposiciones finales. Por otro lado, introduce el artículo una serie de principios y reglas a las que deberá ajustarse el mencionado proyecto de ley en desarrollo del artículo 13 del Texto refundido del Estatuto básico del Empleado público aprobado por Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre. En todo caso dicha regulación, no parece propia de una adecuada técnica normativa, por cuanto carece de relevancia alguna jurídica vinculante estas previsiones sobre un futuro proyecto normativo.

Por otro lado, la disposición adicional sexta, “supresión de tratamientos protocolarios oficiales”, adolece a nuestro juicio de la suficiente conexión con la materia objeto de regulación como para formar parte de este anteproyecto de ley, debiendo llevarse a cabo, a través de la modificación de la regulación correspondiente.

Respecto de la disposición adicional séptima, debería para adaptarse su rúbrica a su verdadero contenido que consiste en la publicidad de tales instrucciones de la intervención general, publicidad cuya regulación si es un objeto que tiene

conexión con el contenido del anteproyecto; y no el propio dictado por la Intervención General de tales instrucciones u órdenes de servicios, actuaciones ya posibles y existentes de conformidad con su normativa.

La disposición transitoria única y derogatoria única resultan ajustadas en su contenido a su objeto.

Por último, el anteproyecto tiene nueve disposiciones finales que incorporan modificaciones de diversas leyes.

1ª) Modificación de la ley 8/2015 de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de Aragón. La regulación resulta acorde con la necesaria adaptación de la misma a la regulación introducida en este anteproyecto sobre los lobbies.

2ª) Modificación de la Ley 3/2011, de 24 de febrero de medidas en materia de contratos del Sector público de Aragón. Respecto de esta modificación, debemos hacer una consideración inicial y general sobre la cobertura de toda la modificación propuesta por la nueva regulación. Es decir existe una parte de la modificación que difícilmente se puede amparar bajo la influencia y como derivada de la integridad, a juicio de este centro directivo. . Y ello porque si bien existen algunas cuestiones que sí que tienen conexión con la regulación de los conflictos de intereses; otros, como las nuevas competencias o estructura del Tribunal no resultan de la regulación de esta materia.

Sin perjuicio de dicha consideración, pasamos a analizar su contenido. Hay que tener en cuenta que la competencia de la Comunidad Autónoma en contratación es una competencia compartida con el Estado de desarrollo legislativo de las bases de contratación. Este reparto competencial acaba de ser recordado por el Tribunal constitucional en la reciente sentencia de 19 de noviembre de 2015 recaída en el recurso de inconstitucionalidad del Estado frente a ciertas previsiones de la Ley 3/2011.

De modo que si bien la modificación propuesta aborda la regulación de ámbitos que no se incluyen en la normativa básica estatal, como serían la regulación de la organización del tribunal o la relativa a los órganos de asistencia de los órganos de contratación y la regulación de los conflictos de intereses en las mismos; sin embargo, existen materias que a juicio de este centro directivo su regulación sí está afectada por la legislación básica estatal y por lo tanto deben respetarse los términos de ésta.

En este caso estaría el supuesto nuevo de suspensión automática del procedimiento de contratación en el caso de interposición del recurso especial contra los actos de exclusión de la mesa. Y ello porque esta regulación forma

parte del procedimiento del recurso y esta materia necesariamente afecta los derechos de los licitadores y a la unidad de mercado y por lo tanto por ello forma parte del que podríamos denominar bloque de normativa básica de contratos. De modo que tal previsión supone una superación y extralimitación de las competencias de contratación de la Comunidad Autónoma, contraria a la legislación básica. Tampoco puede quedar superada tal apreciación como consecuencia de la previsión actualmente ya recogida en el TRLCSP de que el Tribunal puede en otros casos al previsto acordar la suspensión; puesto que una cosa es esa posibilidad con un procedimiento al respecto; y otra diferente es la previsión del legislador autonómico de suspensión automática.

Otro de las materias que se incluyen en el que hemos denominado bloque de normativa básica de contratación es la regulación de las prohibiciones de contratar. El procedimiento de declaración que corresponda a la Comunidad Autónoma podría ser objeto de regulación, pero la atribución a la Junta de poder exceptuar la aplicación de alguna prohibición de contratar declarada en virtud de garantías que ofrezca la empresa, constituye una vulneración del régimen de prohibiciones de contratar por cuanto no se ha establecido por la normativa básica estatal el correspondiente procedimiento.

Por otro lado la reducción del importe para que los contratos de obras accedan a recurso del Tribunal, responde al principio de ampliar lo máximo posible las garantías de los licitadores. En este ámbito el debate competencial quedó ya superado con ocasión de la ley 3/2011 en la medida en que dicho recurso se amplía en Aragón con carácter de potestativo.

Por otro lado, la regulación que se incorpora como Capítulo VI de la ley, "Integridad en la contratación pública" responde a la competencia de la comunidad autónoma al referirse a cuestiones de organización de sus órganos de asistencia y contratación. Y además resulta esta regulación planteada claramente vinculada y derivada del objeto del anteproyecto, esto es, la integridad. Así los artículos 24 y 25 regulan en términos ya recogidos actualmente en Directiva, la participación previa de candidatos o los protocolos de seguridad.

La regulación del artículo 26 relativa al estudio de supervisión en primer lugar contiene una regulación ambigua al atribuir la autoría de este informe a dos órganos, atribución que puede ocasionar disfuncionalidades. Por otra parte respecto del objeto de este informe parece que una parte de su contenido, la relativa a "las fuentes más frecuentes de aplicación incorrecta de la normativa sobre contratos o de inseguridad jurídica" si responde al ámbito propio de actuación de uno y otro órgano; pero en cuanto a la segunda "prevención detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en contratación", parece propia de la regulada Agencia de integridad de este anteproyecto, por cuanto los asuntos

referidos no forman parte del conocimiento integral de ninguno de esos órganos a los que se le atribuyen estas funciones.

3ª) Modificación de la ley 5/2015 de subvenciones. Las modificaciones que se introducen en la ley de subvenciones de Aragón responden todas ellas a un incremento de medidas que garanticen la integridad en la concesión de subvenciones públicas. El artículo 2 amplía el ámbito subjetivo de aplicación al referirse a los organismos autónomos y entidades de Derecho Público eliminando el requisito actual “*en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas*”. Esta limitación se encuentra prevista en el artículo 3.2 de la Ley 38/2003 general de subvenciones con el carácter de básico, respetando por la legislación autonómica en la medida que respeta dicho mínimo establecido.

Se refuerzan por otro lado los planes estratégicos y el carácter técnico de las comisiones de valoración, cuestión ésta que sí responde de manera directa al objetivo de la ley de garantizar mejor la integridad en el procedimiento de evaluación y concesión de subvenciones, incluidas las subvenciones nominativas.

Por último se introducen ciertas modificaciones relativas a los requisitos de justificación de las subvenciones y requisitos para la procedencia del pago, flexibilizándolos para determinados supuestos.

4ª) Modificación de la ley de urbanismo aprobada por el Decreto Legislativo 1/2014 de 8 de julio es una modificación puntual inspirada en dotar a la Agencia de más colaboradores en materia de integridad y ética pública.

Es todo cuanto procede informar en Derecho, no obstante V.I decidirá.

En Zaragoza, a 9 de diciembre de 2014.

LA LETRADA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.



Fdo: Gloria Melendo Segura.

ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA.

