

## **MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA**

---

### **1.-JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD Y OPORTUNIDAD**

La sociedad española en general, y la aragonesa en particular, demandan cada vez más, que la utilización eficiente de los recursos públicos vaya acompañada de medidas que garanticen la actuación responsable de las autoridades y gestores públicos.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha avanzado de manera notable en cuestiones como la transparencia, la participación ciudadana y la política de datos abiertos. Sin embargo, existen otros ámbitos de actividad, que son los que se incluyen en la presente regulación, donde resulta necesario dar un empuje político importante, de manera que mediante la aprobación de este proyecto de ley, Aragón se coloque en la vanguardia de la regulación relativa a la integridad y ética pública.

Se incluyen en este anteproyecto medidas muy variadas, algunas de ellas verdaderamente innovadoras, que coadyuvan desde distintos sectores de la acción pública, al establecimiento del régimen de promoción, impulso y garantía de la integridad y ética pública.

Para que las medidas incluidas sean efectivas, resulta necesario definir de manera precisa, pero a la vez con el mayor alcance subjetivo posible, cual es el ámbito de aplicación de la ley y los objetivos de la misma. Además, para garantizar el éxito en las medidas de integridad y ética pública resulta necesario educar en las mismas desde las primeras etapas educativas, con el objeto de que sea una materia más en la ordenación curricular. Esta formación se mantendrá en todos los niveles educativos así como en el ámbito de la formación de los funcionarios.

### **2.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMA**

#### **2.1 TÍTULO COMPETENCIAL**

El artículo 103 de la Constitución española exige que la administración sirva con objetividad a los intereses generales.

La competencia para la regulación del anteproyecto trae su causa del artículo 71 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Aragón, conforme al cual la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencias exclusivas en las siguientes materias: *creación, organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, con arreglo al presente Estatuto; sobre derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés; régimen local; el procedimiento administrativo derivado de las*

*especialidades de la organización propia; y urbanismo. El otro pilar de esta regulación lo constituye el artículo 75.11ª que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en el desarrollo de las bases del Estado previstas en el artículo 149.1.18ª de la Constitución para las Administraciones Públicas aragonesas, incluidas las locales. Inciden también la competencia recogida en el artículo 73 sobre enseñanza y en el artículo 79 sobre el ejercicio de la actividad de fomento en las materias de competencia autonómica.*

## 2.2 CONTENIDO

El capítulo I del anteproyecto de Ley establece sus objetivos generales, su ámbito de aplicación y se refiere a un aspecto que se considera nuclear cual es el de la importancia de la educación en integridad y ética pública y formación permanente en esta materia como garantía de consolidación de unos valores esenciales en la vida ciudadana.

El capítulo II se refiere a la cuestión clave de la Ley que es la creación de la Agencia de Integridad y Ética Pública con la naturaleza de ente público comisionado de las Cortes de Aragón. Garantizándole la plena autonomía organizativa, su adscripción a las Cortes de Aragón le dota de una mayor independencia en el ejercicio de las amplias funciones que le son otorgadas. Esta independencia se refuerza con el procedimiento parlamentario para el nombramiento de sus órganos directivos así como en el procedimiento para aprobar su normativa de funcionamiento.

La Agencia será el actor principal de todas las medidas que favorezcan la integridad y ética pública, teniendo amplias potestades para actuar contra el fraude y la corrupción.

En el capítulo III se atribuyen a la Agencia las competencias en materia de evaluación de políticas públicas del sector público autonómico en el marco de los principios ya recogidos en la regulación vigente, incluyéndose como novedad importante la evaluación de disposiciones legales desde la perspectiva de las buenas prácticas y la regulación eficaz.

Otra cuestión novedosa es la regulación en el capítulo IV del régimen de los lobbies, en tanto se comunican con los actores públicos con la finalidad de influenciar la toma de decisiones públicas. Si bien se trata de una regulación con amplia tradición en el derecho anglosajón, son muy escasas las iniciativas que existen sobre esta materia en España. Se vincula además el Registro de lobistas y lobbies a la Agencia de Integridad y Ética Pública.

El capítulo V incluye en su sección primera el Código de conducta para los empleados públicos. Se regula también de manera absolutamente novedosa el Estatuto del denunciante, considerando como tal a cualquier empleado público de Aragón que ponga en conocimiento de la agencia hechos que pudieran dar lugar a la exigencia de responsabilidades por alcance o penales por delitos contra la administración pública.

La sección segunda recoge el Código de buen gobierno de las autoridades y cargos del sector público autonómico que incluye principios éticos y de conducta. La actualización normativa debe ser garante del cumplimiento constitucional de la objetividad de las decisiones, fijando un Código ético de buen gobierno, con principios éticos de conducta, corolario de los principios de transparencia, objetividad e imparcialidad.

Y en la sección tercera del capítulo V se regula de manera precisa y detallada el régimen del Gobierno en funciones y del traspaso de poderes con el ánimo de que durante el periodo en el que el gobierno está en funciones, al regular las facultades que puede ejercer, no se comprometa la acción política del gobierno entrante. Se garantiza además, de una manera transparente, la información que el gobierno saliente pondrá a disposición del entrante.

El estatuto de los miembros del Gobierno debe contribuir a una mayor transparencia, objetividad e imparcialidad, para dar cumplimiento al artículo 103.1 de la Constitución Española, que exige que la Administración sirva con objetividad a los intereses generales. La regulación vigente hasta este momento adolece de una visión global del estatuto personal de los miembros del gobierno y altos cargos que regule los conflictos de intereses, con las exigencias que los ciudadanos vienen requiriendo en la actualidad. La carencia de un procedimiento sancionador del régimen de incompatibilidades, o el acceso reservado sin publicidad de las declaraciones de los miembros del Gobierno y altos cargos, entre otras cuestiones, exige una nueva regulación que se incluye en el capítulo VI de la Ley.

Por todo ello, se requiere una nueva regulación del Estatuto personal que afecta a las autoridades y cargos del sector público autonómico, que actualmente regula el Título VII de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno. Se amplía el ámbito subjetivo de aplicación y se incluyen principios de conducta, medidas preventivas y sancionadoras que garanticen la objetividad de las decisiones.

La regulación pretende una mejora y profundización en los sistemas de control y garantías de quienes ejercen cargos públicos en el ámbito del sector público autonómico regulando los principios,

garantías, procedimientos y sanciones que procuren la primacía del interés general. Se pretende, en suma, mejorar los mecanismos contemplados en la ley actual, promoviendo los valores que rigen el servicio a los intereses públicos y con ese fin precisar las obligaciones y principios de buen gobierno, las medidas de fiscalización y sanción en caso de incumplimiento, y las normas y procedimientos esenciales para evitar situaciones de conflicto de intereses.

En este capítulo se recogen de manera pormenorizada las situaciones que pueden generar conflictos de intereses y el régimen de incompatibilidades de los responsables públicos que están en el ámbito de aplicación de la norma. Se define, en primer término, el conflicto de intereses como la situación en la que se produce una colisión entre el interés público y privado, perfilando de manera precisa el concepto de interés privado. Se recoge a continuación la exigencia de dedicación exclusiva de las autoridades y cargos del sector público autonómico así como los supuestos en los que es posible compatibilizar su función con actividades públicas o privadas.

La ley regula, a continuación, las limitaciones patrimoniales en participaciones societarias de los responsables públicos e introduce como novedad una regulación precisa de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese en sus funciones. El capítulo se completa con el establecimiento de la obligación que tienen estas autoridades y cargos de formular declaración de actividades económicas, profesionales o mercantiles y de bienes y derechos patrimoniales, a cuyo efecto se regula el Registro de actividades y de bienes y derechos patrimoniales.

Se introduce un nuevo capítulo VII referido al régimen sancionador en materia de conflictos de intereses e incompatibilidades donde se recoge la regulación jurídica de las responsabilidades en que pueden incurrir quienes ostentan cargos públicos detallando las infracciones, sanciones y procedimiento aplicable en dichos supuestos.

La Disposición adicional primera establece la obligación, a todas las entidades del sector público autonómico, de comunicar al órgano competente los nombramientos y ceses de titulares de puestos de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley. La Disposición adicional segunda atribuye a la Secretaría General Técnica de la Presidencia las competencias en materia de conflictos de intereses e incompatibilidades y régimen sancionador en materia económico-presupuestaria y disciplinaria. La Disposición adicional tercera establece por remisión el procedimiento sancionador y órganos competentes en las materias de gestión económico-presupuestaria y disciplinaria previstas en la Ley 19/2013, de 19 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. La cuarta incluye los plazos para la aprobación de los reglamentos de la Agencia

de Integridad y Ética Pública. Gran transcendencia e impacto tienen la disposición adicional quinta relativa al personal directivo en el sector público autonómico que incluye medidas para regular un Estatuto especial del personal directivo a desarrollar en el Estatuto de empleados públicos del sector público autonómico; y la sexta que suprime con carácter general los tratamientos protocolarios oficiales en Aragón. La disposición adicional séptima incorpora la publicidad de las instrucciones de la Intervención General, aumentando así la seguridad jurídica; y la octava incluye las referencias de género.

La Disposición transitoria única de la Ley se refiere al régimen aplicable a las autoridades y cargos del sector público autonómico que estén en el ámbito de aplicación de la misma a su entrada en vigor, que será el que estuviese vigente en el momento de su nombramiento, sin perjuicio de las disposiciones sobre publicidad de las declaraciones.

En cuanto a las Disposiciones finales, la primera modifica la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón en cuestiones relacionadas con los lobbies.

La disposición final segunda modifica la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón donde además de prohibir que los cargos electos y el personal eventual formen parte de las mesas de contratación, se incluye mayor información en los anuncios de adjudicación, y se rebaja nuevamente el umbral para poder interponer el recurso especial en los contratos de obras, como medida de probada eficacia para garantizar los derechos de los licitadores así como para el buen funcionamiento de los actores públicos. Se incluye también un nuevo capítulo dedicado a la integridad en la contratación pública regulando de manera detallada los conflictos de intereses en el ámbito de la contratación pública.

La disposición final tercera modifica la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de subvenciones de Aragón, donde bajo el parámetro de la creciente exigencia pública de una eficaz gestión de los recursos públicos, se modifica nuestra reciente normativa para introducir medidas que favorezcan la integridad y ética pública. Se incluye así en el ámbito de aplicación a todos los organismos autónomos y entidades de derecho público con independencia de que ejerzan o no potestades públicas, se dota de mayor virtualidad a los Planes estratégicos, se introducen novedades en las comisiones de valoración que tendrán naturaleza estrictamente técnica, así como otras modificaciones normativas.

La disposición final cuarta modifica el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, permitiendo u obligando, según los casos, a los órganos

autonómicos competentes comunicar a la Agencia de Integridad y Ética Pública determinados expedientes de alteración o aprobación de planeamiento o convenios cuando, a su juicio, pueda resultar comprometida la integridad o ética pública.

La disposición final quinta realiza una adaptación menor en la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma; y la sexta modifica la Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón, en lo que afecta al estatuto de los ex Presidentes respecto a las medidas para garantizar su seguridad personal.

La disposición final séptima, con objeto de garantizar la calidad normativa y la seguridad jurídica incluye la autorización para aprobar varios textos refundidos; la octava contiene la habilitación para el desarrollo reglamentario de la Ley, y, finalmente, la novena prevé su entrada en vigor.

### 2.3 NORMAS AFECTADAS

El anteproyecto de Ley analizado además de incluir nuevas regulaciones y materias modifica, en los términos expuestos en el apartado anterior de esta Memoria, las siguientes normas:

- La Ley 2/2009, del Presidente y del Gobierno de Aragón.
- La Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón.
- la Ley 5/2013, de 20 de junio, de calidad de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- El Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.
- La Ley 5/2015, de 25 de marzo, de subvenciones de Aragón.
- La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón

### **3.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN**

El contenido incluido en esta norma y la naturaleza de las normas de rango legal que se pretenden modificar supone la necesidad de que el anteproyecto que se tramita tenga esa misma naturaleza legal y la aplicación del artículo 37 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, relativo al procedimiento de elaboración de los proyectos de ley.

El artículo 37 de la Ley 2/2009 exige que la iniciativa corresponda al miembro del Gobierno competente, y a estos efectos se ha aprobado la Orden de 21 de octubre de 2015, del Consejero de Presidencia, por la que se resuelve iniciar el procedimiento de elaboración así como encomendar a la Secretaría General Técnica de la Presidencia la coordinación de la elaboración del proyecto de ley.

El anteproyecto de Ley, según la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 37 debe incluir 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 establezcan en el mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar, aspectos todos ellos contenidos en el presente documento. El anteproyecto debe ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia.

Cumplidos estos trámites, el Consejero de Presidencia, según dispone el apartado 6 del artículo 37 de la reiterada Ley 2/2009, 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 los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

En todo caso, en cumplimiento del apartado 7 del artículo 37 de la Ley 2/2009 se solicitará informe a todas las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos del Gobierno dado el carácter horizontal de la regulación. Del mismo modo se solicitará informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en las cuestiones relativas a la contratación administrativa. Finalmente deberá solicitarse informe de los órganos competentes en materia de personal en las cuestiones que afecten al régimen de los empleados públicos.

Una vez recibidas las observaciones de los Departamentos se remitirá a la Dirección General de Servicios Jurídicos para su informe preceptivo, y cuyas consideraciones serán tenidas en cuenta en el anteproyecto final.

Finalmente, se elevará al Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley, a propuesta del Consejero de Presidencia.

#### **4.- IMPACTO DE GÉNERO DE LAS MEDIDAS**

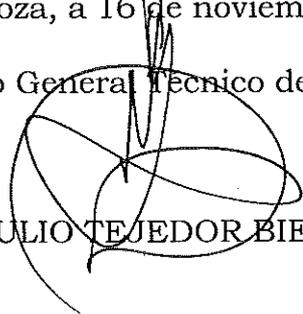
Las medidas establecidas en la presente regulación tienen un impacto neutro desde la perspectiva de género.

## **5.- MEMORIA ECONÓMICA**

No obstante la gran trascendencia e impacto de la presente regulación, sólo se derivará coste económico de la creación de la Agencia de Integridad y Ética Pública, conformando un servicio presupuestario en la sección destinada a las Cortes de Aragón.

En Zaragoza, a 16 de noviembre de 2015

El Secretario General Técnico de la Presidencia

  
JULIO TEJEDOR BIELSA