

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

## Informe

Referencia	67 / 19
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Proyecto de <i>Decreto del Consell por el que se desarrolla la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana.</i>

Examinada la documentación recibida en relación con el asunto de referencia, cuya tramitación se nos indica que fue declarada urgente, se ha de manifestar lo que pasa a exponerse.

**PRIMERO.- Contenido, objeto y ámbito del proyecto.** El texto remitido para informe ha sido elaborado en el seno de la Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática, dentro de las atribuciones que corresponden a este departamento de acuerdo con sus normas de creación, organización y funcionamiento; y lleva como título "*Projecte de Decret del Consell pel qual es desplega la*

*Llei 25 / 2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana”.*

El proyecto está integrado formalmente por un *Preámbulo* con doce párrafos, y por cuarenta y tres artículos, dos Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Finales y un Anexo; todo ello a lo largo de veinticinco folios en el borrador que se nos ha hecho llegar.

En relación con el contenido material, objeto y ámbito, su *Preámbulo* comienza (párrafos primero y segundo) haciendo una referencia general a la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, para a continuación (párrafo tercero) recalcar que este Decreto se dirige a desarrollar dicha Ley, siguiendo (párrafos cuarto a décimo) con una descripción sintética de lo que contiene cada una de las diferentes partes del Decreto, y pasando después (párrafo undécimo) a referirse a la consideración de los *principios de buena regulación* del art. 129 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Más específicamente, dentro de la parte dispositiva del texto, se refieren a su objeto y ámbito los arts. 1, 3 y 4.

**SEGUNDO.- Naturaleza.** A la vista del objeto y contenido citado, nos encontramos ante un proyecto de **disposición reglamentaria** dirigida, como ha quedado indicado, a desarrollar lo establecido en una Ley, la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana. No se trata, pues, de un reglamento meramente organizativo.

Al respecto, conviene recordar aquí que la Disposición Final Primera de la citada Ley 25/2018 dispone lo siguiente:

*“Disposición final primera. Habilitación normativa.*

*1. Se faculta al Consell para dictar las disposiciones necesarias para el despliegue y la aplicación de esta ley en el ámbito de la administración de la Generalitat y su sector*

*público instrumental, así como para establecer los protocolos de actuación que se consideren necesarios para su aplicación.*

*2. El Consell aprobará el desarrollo reglamentario necesario para el funcionamiento del registro de grupos de interés en el ámbito de la administración de la Generalitat y su sector público instrumental en el plazo máximo de nueve meses desde la publicación de esta ley en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana.”*

**TERCERO.- Carácter del presente informe.** Como consecuencia del objeto, contenido y naturaleza mencionados, este informe es **preceptivo** de acuerdo con el art. 5.2 a) de la Ley 10/2005, de 9 diciembre, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6 de la misma Ley 10/2005, *“los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat **no son vinculantes**, salvo que una Ley disponga lo contrario, pero los actos y resoluciones administrativas que se aparten de ellos habrán de ser motivados”.*

**CUARTO.- Tramitación del proyecto.** Se deberá estar a lo previsto con carácter general en los arts. 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en aquéllo que constituye normativa básica aplicable a la Administración de la Generalitat según el art. 2 de la misma Ley por haberse dictado al amparo del art. 149.1, apartados 13ª y 18ª de la Constitución, de acuerdo con lo determinado por la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 55/2018, de 24/05/2018; en el art. 43 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, y en la normativa de desarrollo contenida en el Título III, arts. 39 a 55, del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. En este sentido, de acuerdo con los criterios comunes de la Dirección General de la Abogacía de la Generalitat, conviene recordar especialmente que una copia del expediente se deberá remitir a la Presidencia y conselleries en cuyo ámbito pudiera incidir -en su caso-, para que emitan informe; que se habrán de cumplimentar los trámites de participación y

audiencia a los ciudadanos, sus organizaciones y asociaciones -en la medida que estime el órgano gestor-; y que habrá de recabarse el dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (art. 43.1, apartados *b, c, f*, de la Ley 5/1983).

Respecto a la regulación procedimental referida para la tramitación, debe destacarse que aquí no nos encontramos en el supuesto del apartado 2 del art. 43 de la Ley del Consell (como antes se ha mencionado, no se trata de un reglamento meramente organizativo), de manera que no resultará aplicable la excepción de trámites allí prevista.

Por otro lado, en cuanto al apartado 1-f) del mismo art. 43 de la Ley del Consell, referente al dictamen del Consell Jurídic Consultiu, teniendo en cuenta el art. 10 .4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de dicha institución, es preceptivo tal dictamen por cuanto con este Decreto se vienen a ejecutar otras normas con rango de Ley.

Por lo demás, en cuanto a la audiencia y participación ciudadana hemos de remitirnos a lo dicho en el informe jurídico de la Directora General de la Abogacía de la Generalitat de 10 de diciembre de 2018 *“sobre diversas cuestiones relacionadas con la «participación de los ciudadanos» en los procedimientos para la elaboración de anteproyectos de ley y reglamentos instados por la Administración de la Generalitat, que surgen tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra determinados preceptos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”*, informe que fue remitido a las Subsecretarías de todas las Conselleries.

**QUINTO.- Otros trámites.** Además de lo anterior, y como antes ya se ha adelantado, se deberán cumplimentar todos los trámites e incluir los correspondientes documentos preceptivos en cada caso de conformidad con las normas sectoriales en vigor aplicables para la tramitación de proyectos de disposiciones reglamentarias.

Así: art. 4 bis de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, informe de impacto por razón de género; art. 6 apartado 3 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, informe de impacto normativo en la infancia, en la adolescencia y en la familia; art. 26 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, informe de adecuación a disponibilidades y escenarios presupuestarios; art. 2, apartados 2 y 3, del Decreto-Ley 1/2011, de 30 de septiembre, del Consell, de Medidas Urgentes de Régimen Económico-Financiero del Sector Público Empresarial y Fundacional, informe de adecuación a la racionalización del sector público; art. 9.1-b de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, informe del Conseller de función pública; art. 42, apartado 1 n), de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, Informe en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; art. 94 del Decreto 220/2014 de 12 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana, en su redacción dada por Decreto 218/2017, de 29 de diciembre, del Consell, de modificación del mismo, informe de coordinación informática; art. 4 del Decreto 128/2017, de 29 de septiembre, del Consell, por el que se regula el procedimiento de notificación y comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de la Generalitat dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas, informe de la Dirección General competente en materia de coordinación y control de ayudas públicas.

En relación con la concreta solicitud de informe recibida en esta unidad, se ha acompañado documentación relativa a aquellos de los trámites mencionados que se han cumplimentado respecto al proyecto normativo que nos ocupa.

**SEXTO.- Observaciones sobre el contenido del proyecto.** Por lo demás, analizado el texto a informar desde el punto de vista jurídico, se realizan las siguientes observaciones referentes a sugerencias de mejoras o de rectificaciones en los lugares que se indica:

- Preámbulo, párrafo tercero. Tras hacerse referencia en los dos primeros párrafos del *Preámbulo* al objeto y contenido de la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, en el párrafo tercero se señala que *“Aquest decret, en desplegament de la Llei, 25/2018, de 10 de desembre, s'ha estructurat en cinc capítols que reproduïxen, en el seu mateix ordre, els títols de la llei”*, pasándose a continuación a describir sintéticamente el contenido de cada uno de esos Capítulos.

Al respecto, se echa en falta una referencia expresa a la Disposición Final Primera de la citada Ley 25/2018, que habilita de modo específico para el desarrollo de la misma. Convendría añadir tal referencia expresa.

- Artículo 1. Establece lo siguiente:

*“Article 1. Objecte.*

*Aquest decret té per objecte el desplegament de la Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana, la regulació del Registre de Grups d'Interés de la Generalitat, el seguiment de la petjada normativa de l'activitat d'influència i el procediment especial de participació entre grups d'interés, prèvia a l'elaboració de normes.”*

Sobre esto, hay que recordar el tenor literal de la Disposición Final Primera de la citada Ley 25/2018, que es el siguiente:

*“Disposición final primera. Habilitación normativa.*

*1. Se faculta al Consell para dictar las disposiciones necesarias para el despliegue y la aplicación de esta ley en el ámbito de la administración de la Generalitat y su sector público instrumental, así como para establecer los protocolos de actuación que se consideren necesarios para su aplicación.*

*2. El Consell aprobará el desarrollo reglamentario necesario para el funcionamiento del registro de grupos de interés en el ámbito de la administración de la Generalitat y su sector*

*público instrumental en el plazo máximo de nueve meses desde la publicación de esta ley en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana."*

Vemos, pues, que la habilitación contenida en la Ley viene referida al "ámbito de la administración de la Generalitat y su sector público instrumental". Sin embargo, tal delimitación no aparece reflejada de manera clara en la redacción de proyecto de Decreto de desarrollo que aquí nos ocupa, ni en su Artículo 1 ni en ningún otro lugar.

Por tanto, se considera que esa redacción del Art. 1 del proyecto de Decreto (y, en su caso, la de todos sus preceptos concordantes), debería adaptarse para hacer referencia explícita a ello, aunque simplemente fuese añadiendo al final un inciso que dijese *...en el ámbito al que se refiere la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana, en sus artículos 1, 2, 3, 4 y en su Disposición Final Primera.*

- Artículos 3 y 4. Recogen lo siguiente:

*"Article 3. Finalitat i òrgan responsable.*

*1. La finalitat del Registre de Grups d'Interés és aplicar els principis de transparència i publicitat a les relacions entre el personal al servei de l'administració pública i aquelles persones i organitzacions que tenen la consideració de grup d'interés, facilitant la seua identificació pública i el control de l'activitat d'influència que realitzen davant la Generalitat i el seu sector públic instrumental.*

*2. L'òrgan responsable del Registre de Grups d'Interés és l'òrgan superior o directiu al qual estiga adscrita orgànicament l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos.*

*3. Quant a l'actuació del Registre de Grups d'interés de la Generalitat respecte del control de l'activitat d'influència en l'àmbit de Les Corts s'estarà al que disposa la Llei 25/2018."*

*"Article 4. Àmbit subjectiu d'aplicació.*

*Tenen l'obligació d'inscriure's en el Registre, i complir amb les obligacions que determina aquest decret, els grups d'interés, siguen persones o organitzacions que, en nom propi o en representació de terceres parts, exercisquen, de qualsevol forma, l'activitat d'influència."*

Sobre ello, en parecido sentido a lo ya indicado anteriormente, en aras a procurar la mayor seguridad jurídica, así como a facilitar la claridad de la norma y con ello la labor de los operadores jurídicos que habrán de aplicarla, se estima que en la redacción de estos preceptos convendría introducir algún inciso que dejase claro cuál es el ámbito al que se dirigen sus mandatos normativos, aunque ello fuese simplemente mediante una expresa remisión a los preceptos correspondientes de la Ley 25/2018 y al apartado 2 de su Disposición final primera.

- Artículo 6, apartado 3, párrafo segundo. Dice que

*"Abans de resoldre, l'òrgan responsable podrà requerir la persona sol·licitant perquè complete o esmene la informació facilitada, en els termes que estableix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques".*

Al respecto, se estima que para evitar que este Decreto pudiese quedar desfasado en caso de modificaciones, derogaciones o sustituciones de las normas estatales aludidas, aquí sería preferible realizar una remisión de tipo genérico diciendo *...en los términos establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.*

- Artículo 6, apartado 3. Su contenido es el siguiente:

*"3. La inscripció serà efectiva des del moment que quede enregistrada la sol·licitud però tindrà caràcter provisional fins que l'òrgan responsable del Registre dicte la resolució corresponent. Si transcorregut el termini màxim de dos mesos no s'ha produït una resolució expressa, la inscripció adquirirà caràcter definitiu.*

*Abans de resoldre, l'òrgan responsable podrà requerir la persona sol·licitant perquè complete o esmene la informació facilitada, en els termes que estableix la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques.*

*En el cas que la resolució siga desestimàtoria es notificarà indicant-ne el motiu i es procedirà a la cancel·lació de la inscripció. Contra aquesta resolució, que no exhaureix la via administrativa, les persones interessades podran interposar els recursos previstos en la normativa que regula el procediment administratiu comú de les administracions públiques."*

Sobre ello, se deben hacer varias observaciones:

- Por imperativo del artículo 40 de la Ley 39/2015, deben notificarse a los interesados todas las resoluciones que afecten a sus derechos o intereses, sean estimatorias o desestimatorias; e igualmente, en virtud del artículo 40.2 y 88.3 de la misma Ley, la posibilidad de impugnación no está ligada a que la resolución sea desestimatoria sino que cabe en cualquier caso. Todo ello debería quedar adecuadamente reflejado.

- Por otra parte, ya que se establece que las resoluciones sobre la inscripción no agotan la vía administrativa, lo más adecuado sería que quedase indicado cuál es el órgano que deberá conocer los eventuales recursos contra tales resoluciones. Parece que la competencia para resolver sobre la inscripción se vincula en el artículo 3.2 a *"l'òrgan superior o directiu al qual estiga adscrita orgànicament l'Oficina de Control de Conflictes d'Interessos"*, lo cual a su vez será lo que resulte del Reglamento Orgánico y Funcional correspondiente. Al respecto, partiendo de que tanto el Conseller como el Secretario Autónomico son *òrgan superior*, y siendo que en principio sólo las resoluciones del primero agotan la vía administrativa (salvo que una norma reglamentaria declare dicha circunstancia con respecto a las de un Director General o un Secretario Autonómico), no parece adecuado un pronunciamiento sobre el agotamiento de la vía administrativa sin identificar claramente el órgano que debe resolver el eventual recurso; pues ello podría dar lugar a disfuncionalidades a posteriori si, por ejemplo, una ulterior norma organizativa adscribiese orgánicamente la *Oficina de Control de Conflictes d'Interessos* directamente al Conseller.

- Por otro lado, se estima conveniente mejorar la redacción del inciso *"En el cas que la resolució siga desestimàtoria es notificarà indicant-ne el motiu..."*, para que quede claro que la motivación no debe estar en la notificación sino que constituye un requisito formal

de la resolución, en la medida que el art. 35 de la Ley 39/2015 establece que los actos “serán motivados, con suscita referencia de hechos y fundamentos de derecho”.

- Artículo 8. En este artículo se enumera la información que debe constar en la inscripción de los *Grupos de Interés*, en desarrollo del art. 6 de la Ley 25/2018 que establece en su apartado 3, párrafo cuarto, que “*Reglamentariamente se definirá la información básica y específica que los grupos de interés deberán aportar en función de las diferentes categorías de organizaciones que se establezcan*”.

Sobre ello, por un lado hay que llamar la atención respecto a que se echa en falta ese *establecimiento* de las *diferentes categorías de organizaciones*, que se estima que debería haberse llevado a cabo precisamente en este proyecto de Decreto. Y, por otra parte, no parece procedente la remisión en bloque que se contiene al final del apartado 2 b) a la “*Informació financiera prevista en la Llei 25/2018*” dado que, igualmente, este Decreto debería ser el lugar donde esto quedase detallado como desarrollo de lo que indica la Ley 25/2018.

- Artículo 8, apartado 3. Este artículo recoge lo siguiente:

*Article 8. Sol·licitud d'inscripció d'organitzacions.*

*“L'accés a aquest apartat es farà mitjançant certificat de signatura electrònica. La persona que efectue la sol·licitud constarà com a jurídicament responsable a efectes de registre i actuarà en nom de l'organització.*

*Durant el procés d'inscripció es recollirà la informació que es descriu tot seguit.*

*1. Dades de la persona jurídicament responsable de l'organització.*

*(...)*

*2. Dades de l'organització.*

*(...)*

*3. Acreditació de la representació de les organitzacions amb personalitat jurídica.*

a) *La representació de les entitats o organitzacions amb personalitat jurídica haurà d'acreditar-se per qualsevol mitjà que deixe constància que aquesta s'ha atorgat per òrgan, personal o col·legiat, amb capacitat o poder vàlid per a això.*

*A aquest efecte, serà suficient una declaració responsable davant el Registre de Grups d'Interés en què la persona que efectue la inscripció identifique l'òrgan que li ha atorgat la representació, la data en què s'ha produït i el termini de la seua vigència, que podrà ser indefinida.*

*Una vegada inscrita l'organització es presumirà la vigència de la seua representació, sense perjudici de l'obligació que aquesta persona tindrà de posar en coneixement del Registre la seua finalització.*

b) *L'actuació en nom de terceres parts sense que els hagen conferit expressament la representació, o amb la pèrdua de la seua vigència, podrà ser tinguda com a falsedat en la declaració responsable formulada quan es va inscriure com a representant als efectes previstos en la legislació penal."*

Al respecto, deben decirse varias cosas:

- La división de este apartado 3 en dos subapartados a) y b) no parece procedente desde el punto de vista técnico-jurídico, pues cada uno de ellos se refiere no a partes diferentes de algo común sino a la misma cuestión de la "acreditación de la representación".

- De acuerdo con el art. 5 de la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, donde dice "...acreditar-se per qualsevol mitjà que deixe constància" debería especificarse más para decir "...acreditar-se per qualsevol mitjà que deixe constància fidedigna.

- No se considera adecuado que en una norma reglamentaria se predetermine en cierto modo una posible consecuencia penal ("...podrà ser tinguda com a falsedat ... als efectes previstos en la legislació penal") para una determinada actuación administrativa ("L'actuació en nom de terceres parts sense que els hagen conferit expressament la representació, o amb la pèrdua de la seua vigència..."), siendo además que dichas actuaciones pudiesen constituir simples irregularidades o errores en la tramitación. Por

ello, sería preferible aludir, en su caso, a que tales actuaciones ...*tindran les conseqüències que es deriven de la normativa aplicable.*

- Artículo 9. Indica:

*"Article 9. Sol·licitud d'inscripció d'altres persones que poden actuar en representació.*

*1. A més de les persones a les quals es refereix l'apartat 1 de l'article anterior, podran inscriure's altres persones que, a més de la que ja consta com a responsable jurídicament, podran actuar en nom d'una o diverses organitzacions registrades prèviament.*

*2. En el cas que l'organització no estiga registrada s'haurà de tramitar la sol·licitud d'inscripció d'organitzacions descrita en l'article anterior. L'accés s'efectuarà mitjançant certificat de signatura electrònica."*

En este artículo está prevista la inscripción en el Registro de otras personas, distintas de la "persona jurídicament responsable de l'organització", personas que pueden actuar en nombre de una o diversas organizaciones registradas previamente. Es decir, que se alude a la actuación de representante.

Entendemos que en esta cuestión deberán aplicarse las reglas de la representación y actuación en nombre de otros. Así, tratándose de representantes, el correspondiente soporte del Registro debería contemplar la posibilidad de que, junto al relativo a quién insta la inscripción, se establezcan campos de información suficientes para inscribir -en dicho momento o en uno posterior- a aquellas personas que actúen en nombre y representación de la organización que ha accedido al Registro. Sobre ello debe recordarse que, por aplicación de las normas de procedimiento administrativo común, dicha representación deberá acreditarse en el momento de efectuar la correspondiente inscripción.

- Artículo 11. Su texto es:

*"Article 11. Codi de conducta.*

*Durant el procés d'inscripció en el registre, la persona que efectue la sol·licitud declararà que accepta el codi de conducta comú. Sense aquesta declaració no podrà continuar la tramitació.*

*A més del que determina el codi de conducta comú que estableix la lleï reguladora de l'activitat d'influència, el grup d'interés hi podrà afegir compromisos particulars o codis específics de conducta."*

Sobre ello, para facilitar la labor de interpretar y aplicar la normativa convendría, por un lado, que al referirse al "codi de conducta comú", desde el principio se hiciese una alusión a la previsión de tal código en la Ley que es objeto de desarrollo; y, por otra parte, que la terminología utilizada en este Decreto se hiciese coincidir exactamente con la de dicha Ley, la cual no se titula "lleï reguladora de l'activitat d'influència" sino "lleï reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana" y no habla de "Codi de conducta comú" sino de "Codi comú de conducta".

Así pues, se estima que debería rectificarse la redacción, siendo jurídicamente preferible decir, por ejemplo:

*Article 11. Codi comú de conducta.*

*Dins del procediment d'inscripció en el registre, la persona que efectue la sol·licitud formularà declaració d'acceptació del codi comú de conducta previst en la Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana. Sense aquesta declaració no podrà continuar la tramitació.*

*A més del que determina l'esmentat Codi comú de conducta, el grup d'interés hi podrà afegir compromisos particulars o codis específics de conducta.*

- Artículo 13, apartado 3. Menciona que

*"Les persones incloses en el registre gaudiran dels drets i se sotmetran a les obligacions establides en la lleï reguladora de l'activitat d'influència"*

En el mismo sentido antes apuntado, debe decirse que la alusión no debería ser a *"la llei reguladora de l'activitat d'influència"* sino a la *Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, reguladora de l'activitat dels grups d'interés de la Comunitat Valenciana*.

- Artículo 14. Su texto es el siguiente:

*"Article 14. Registre d'activitats.*

*1. El Registre de Grups d'Interés de la Generalitat contindrà la informació relativa a les reunions, les comunicacions, els informes i tots els altres documents que es produïsquen a conseqüència de l'activitat d'influència, incloent-hi les seues contribucions i participació voluntàries en consultes oficials sobre propostes normatives, actes jurídics i altres processos participatius.*

*2. Correspon a les persones que ocupen càrrecs públics l'obligació de fer constar aquesta informació en el registre en el termini màxim d'un mes. En el cas que el contacte es produïska amb personal empleat públic, aquest en donarà compte immediatament al càrrec públic del qual depenga, que serà la persona responsable de fer-ho constar en el registre, indicant, junt amb les altres circumstàncies, el lloc que ocupa el personal que ha mantingut el contacte i l'òrgan administratiu al qual es troba adscrit."*

En relación con ello, para garantizar la máxima transparencia se estima que convendría establecer que de todas las reuniones con *Grupos de Interés* quedasen reflejadas en actas, y que de las mismas quedase constancia en el Registro.

- Artículo 17, apartado 1. Respecto a los *"Procedimientos de alerta"*, la Ley 25/2018 dice en su art. 16 que

*“Cualquier persona podrá alertar al órgano responsable del registro en relación con alguna información incluida en este que sea errónea o que contenga una omisión relevante”.*

Por su parte, el artículo 17 apartado 1 del proyecto de Decreto objeto de este informe indica que

*“L’alerta sobre informació registral que siga errònia o que continga una omissió rellevant, recollida en l’article 16 de la Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, reguladora dels grups d’interés de la Comunitat Valenciana, s’efectuarà a través d’un Canal Confidencial”.*

Así pues, en desarrollo de la Ley el proyecto de Decreto prevé que la *“alerta”* se efectuará a través de un *“Canal Confidencial”*, pero no especifica qué características tendrá el mismo; y así por ejemplo no se determina si se incluye o no la posibilidad de *alerta* anónima, o cómo se garantizará la confidencialidad de la *alerta*. Se estima que el Decreto debería concretar tales aspectos.

- Artículo 18. Se refiere al *procedimiento de investigación y tramitación de denuncias*, las cuales también pueden realizarse a través de un *“Canal Confidencial”*; pero en este caso no cabe que sean anónimas, por cuanto se debe hacer constar la identificación y los datos de contacto de la persona *denunciante*.

Y tampoco aquí se indican las medidas para garantizar la confidencialidad, siendo que ello debería especificarse si tal confidencialidad es el propósito del *“Canal Confidencial”*.

Respecto a este artículo y al anterior parece tener relación la mención que se incluye en la Disposición Adicional Segunda, donde se indica que de acuerdo con lo que dispone el artículo 14 de la Ley 25/2018 se podrán habilitar canales telemáticos accesibles desde el Registro de Grupos de Interés para que terceras personas puedan comunicar posibles casos de incumplimiento de la Ley; y se añade que su regulación

garantizará en todo caso, la confidencialidad o el anonimato de la persona comunicadora, sin que los encargados de su gestión puedan identificar a quien realiza la alerta.

No obstante, por un lado esta Disposición Adicional Segunda tampoco concreta cómo se garantizará la confidencialidad, sino que parece remitirse a una regulación posterior; y por otro lado no separa lo relativo a las alertas de lo relativo a las denuncias, dando lugar así a inseguridad jurídica.

- Artículo 26. El *Capítol V*, dedicado al *Procediment sancionador*, se abre con la *Secció 1ª- Disposicions generals i òrgans competents*, comenzando con el art. 26 que recoge lo siguiente:

*"Aquest capítol té per objecte regular el procediment sancionador aplicable a la persona presumptament responsable d'infraccions de la Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, quan siga membre del Consell, titular d'una secretaria autonòmica, càrrec públic de l'administració de la Generalitat i del seu sector públic instrumental o alguna de les persones físiques o jurídiques a què fa referència l'article 2.2 de la llei esmentada. En tot allò no previst específicament per aquest capítol s'aplicarà a aquelles el que es disposa en relació amb els procediments sancionadors en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, i amb els principis de la potestat sancionadora de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre."*

Respecto a ello, se debe recordar que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, establece en su art. 1 que

*"1. La presente ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el **procedimiento administrativo común a todas las administraciones públicas, incluyendo el sancionador** y el de reclamación de responsabilidad de las administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria.*

*2. **Sólo mediante ley**, cuando resulte **eficaz, proporcionado y necesario para la consecución de los fines propios del procedimiento** y de manera **motivada**, podrán*

*incluirse trámites adicionales o distintos de los contemplados en esta ley. Reglamentariamente podrán establecerse especialidades del procedimiento referidas a los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar”.*

Por su parte, la Ley 25/2018, que es objeto de desarrollo a través de este proyecto, establece en su art. 32 que

*“El procedimiento para la imposición de las sanciones previstas en el artículo anterior será el previsto para el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable. En el resto de los casos se seguirá lo dispuesto en la normativa reguladora del ejercicio de la potestad sancionadora.”*

Vemos pues que la Ley 25/2018 no regula ningún trámite adicional o distinto al procedimiento sancionador común regulado con carácter de normativa básica en la Ley 39/2015; por tanto será éste el procedimiento aplicable de modo directo, y no con carácter supletorio como parece indicar el inciso final de este art. 26 del proyecto informado. A través de una norma reglamentaria solo cabe introducir especialidades de procedimiento de las que hace referencia el antes citado art. 1.2 de la Ley 39/2015; esto es, relativas a órganos competentes, plazos propios del procedimiento, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar.

Así pues, en el texto informado deberían introducirse las correcciones oportunas en el sentido de lo señalado.

Y, por otro lado, con carácter general debe decirse que tampoco se estima procedente reproducir los preceptos de la Ley 39/2015 en el texto de este Decreto, ya sea en relación con la iniciación, con la instrucción o con la finalización del procedimiento; y menos aún si no se establece ninguna especialidad de las antes mencionadas.

- Artículo 33. Determina lo siguiente:

*"Article 33. Iniciació per petició de l'òrgan responsable del Registre de Grups d'Interés o dels òrgans de control de les institucions o d'altres administracions.*

*1. L'òrgan responsable del Registre de Grups d'Interés i els òrgans de control de les institucions o d'altres administracions, quan constaten conductes o fets susceptibles de ser qualificats com alguna de les infraccions previstes en la Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, podran instar la incoació del procediment sancionador per part de l'òrgan competent que, si no l'inicia, haurà d'emetre un informe raonat exposant-ne el motiu.*

*2. En tot cas, l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana s'entendrà com a òrgan de control o prevenció i lluita contra la corrupció."*

Sobre ello ha de decirse, en primer lugar, que parece excesivamente genérica e indeterminada la referencia a "els òrgans de control de les institucions o d'altres administracions", estimándose que esa alusión debería concretarse o al menos acotarse.

Y en segundo lugar, no se acierta a entender cuál es el sentido de incluir en este Decreto una mención expresa reconociendo que "l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraus i la Corrupció de la Comunitat Valenciana s'entendrà com a òrgan de control o prevenció i lluita contra la corrupció". Ello ya queda establecido en la Ley de la Generalitat 11/2016, de 28 de noviembre, que regula dicha Agencia, por lo que reiterar aquí el reconocimiento de su condición parece innecesario y puede originar confusión.

-Artículos 35, 36, 37 y 42. Se recogen varias remisiones a diversos preceptos concretos de la Ley 39/2015.

Del mismo modo antes señalado, también en estos casos, y siempre que no se trate de introducir especialidades procedimentales de conformidad con lo estudiado anteriormente, se estima que en su caso serían preferibles remisiones genéricas a ...lo dispuesto respecto al procedimiento sancionador en la legislación de procedimiento

*administrativo común , y / o a ...lo dispuesto respecto a la potestad sancionadora en la legislación de régimen jurídico del sector público.*

- Artículos 38, y 39. El art. 38 del proyecto se refiere a la audiencia al interesado, recogiendo el trámite de audiencia general previa a la propuesta de resolución establecido en el art. 82 de la Ley 39/2015. Por su parte, el art. 39 regula la audiencia posterior a la emisión de la propuesta de resolución por el órgano instructor, establecida con carácter específico para el procedimiento sancionador en el art 89.2 de la Ley 39/2015.

En el procedimiento sancionador la intervención del interesado formulando alegaciones se produce fundamentalmente en dos momentos: primero, cuando se le notifica el acuerdo de iniciación, que contendrá la referencia a este derecho y a la audiencia en el procedimiento a tenor de lo dispuesto en el artículo 64, 2, f) de la Ley 39/2015; y segundo, cuando se le notifica la propuesta de resolución, una vez concluida la instrucción del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 89.2 de la Ley 39/2015. Ello sin perjuicio del derecho que le otorga el artículo 76 a realizar alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia.

En el procedimiento sancionador, con la audiencia se trata de garantizar el derecho a ser informado de la acusación, y para ello la notificación debe comprender la propuesta de resolución, en la que ya se contienen todos los elementos fácticos y normativos que derivan de la práctica de las diligencias de investigación y de prueba que hayan resultado de la fase instructora. Por ello, la audiencia específica del procedimiento sancionador sustituye a la del procedimiento general del art. 82 de la LPAC.

De acuerdo con esto, se considera innecesaria la previsión contenida en el art. 38 del proyecto; y su supresión obligaría también a modificar en parte la redacción del art. 39.

- Disposición Adicional Segunda. Dice:

*"Segona. Canals telemàtics d'alertes i denúncies.*

*D'acord amb el que disposa l'article 14, apartat 3, de la Llei 25/2018, de 10 de desembre, de la Generalitat, es podran habilitar canals telemàtics accessibles des del registre de Grups d'Interés, perquè terceres persones puguen comunicar possibles casos d'incompliment de la llei esmentada. La seua regulació garantirà, en tot cas, la confidencialitat o l'anonimat de la persona comunicadora, sense que les persones encarregades de la seua gestió puguen identificar-les qui realitzen les alertes."*

Independientemente de lo que antes se ha dicho respecto a esta Disposición Adicional Segunda, cabe añadir que parece existir una errata en la redacción de su inciso final que dificulta su comprensión, estimándose que el sentido de lo que se trata de decir quedaría mejor reflejado si se dijese ... *garantirà, en tot cas, la confidencialitat o l'anonimat d'aquestes terceres persones comunicadores, sense que les persones encarregades de la seua gestió puguen identificar-les.*

Es cuanto se debe informar.

Valencia, 30 de diciembre de 2019.

El Abogado de la Generalitat

