

## ESTUDIO SOBRE EL ESTADO DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE LA DIRECTORA GENERAL DE INTERNACIONALIZACIÓN EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN

### I. CONSIDERACIÓN PREVIA

El presente informe es un estudio sobre las posibles vías de actuación existentes para investigar de forma efectiva si existe la apariencia de que se haya producido alguna posible infracción de la normativa vigente por parte de la directora general de Internacionalización. Por tanto, este informe no es una investigación de carácter disciplinario ni sancionador. Sólo tras el correspondiente procedimiento administrativo y con todas las garantías procedimentales puede dictaminarse, en su caso, la existencia o no de una infracción legal que implique una posible sanción. Este informe, pues, se limita a realizar una valoración previa de los hechos atendiendo a la documentación obrante y a las consultas formuladas a la Abogacía General de la Generalitat.

### I. ANTECEDENTES

**Primera.** En fecha 14 de junio de 2016 aparece en un medio de comunicación una noticia relacionada con la directora general de Internacionalización y la empresa *La Industrial Constructora S.L.*, que se encontraba en litigio pendiente con la Generalitat. Según las noticias y declaraciones aparecidas en prensa, dicha directora general estaría vinculada a la empresa mencionada como apoderada, poseyendo además participaciones por valor de cerca de un 10% de la empresa. A partir de este momento y hasta la fecha, se suceden numerosas noticias en los medios de comunicación en los que se alude a una posible incompatibilidad por la relación existente con la empresa y a la presunta ocultación de su condición de apoderada en la empresa en su declaración de actividades.

**Segundo.** A raíz de las noticias relacionadas con la empresa a la que está vinculada la directora general de Internacionalización, el día 23 de junio también se hace referencia en los medios de comunicación al hecho de que en el Portal de Transparencia GVA Oberta no aparece la reproducción gráfica de la titulación académica de su currículum, por lo que existiría un incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que establece la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

**Tercero.** Según el Decreto 160/2015, de 18 de septiembre, del Consell, por el cual se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, la Dirección General de Transparencia y Participación tiene atribuida las competencia de coordinar y pedir a las diferentes unidades administrativas de cada conselleria y del sector público instrumental de la Generalitat la información y las actuaciones necesarias para cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias (art. 9.2.1.e), así como la de ejercer las competencias sobre el Registro de Actividades y Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos (art. 9.2.1.h).

**Cuarto.** En virtud de las competencias de la Dirección General de Transparencia y Participación, a raíz de las noticias aparecidas en los medios de comunicación se procedió a revisar la documentación aportada por la directora general de Internacionalización para el cumplimiento de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y del Decreto 247/1995, de 24 de julio, del Gobierno Valenciano, por el cual se crean los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Generalitat Valenciana (ahora derogado por el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat).

**Quinto.** A la vista de las informaciones conocidas y de la documentación obrante, el día 28 de junio el conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación solicita la elaboración por parte de este centro directivo de un estudio completo sobre las posibles vías legales existentes en materia de las competencias de este centro directivo para conocer e investigar la situación que afecta a la directora general de Internacionalización.

**Sexto.** En materia de transparencia, buen gobierno e incompatibilidades en cuanto a obligaciones de los altos cargos existen diferentes leyes estatales y autonómicas que son de aplicación: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Asimismo, también estaba en vigor en el momento de presentación de las declaraciones de bienes y actividades el Decreto 247/1995, de 24 de julio, del Consell, por el cual se crean los Registros de Actividades y de Bienes y

Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Generalitat Valenciana, que ha sido derogado por el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el cual se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, que está ahora plenamente en vigor.

Dada la necesaria articulación de toda esta normativa en la materia, para una mayor seguridad jurídica se han formulado desde la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación diversas consultas de carácter jurídico con la Abogacía General de la Generalitat, ya sea de forma oral o mediante reuniones o la solicitud de informes. Por otra parte, se han valorado los criterios jurídicos puestos de manifiesto por la Abogacía General de la Generalitat en informes solicitados en diferentes momentos desde septiembre de 2015 por razón de la aplicación de la Ley 2/2015, de 2 de abril y la gestión del Registro de Actividades y Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos.

**Séptimo.** El día 5 de julio de 2016 la directora general de Internacionalización remite por correo electrónico a la directora general de Transparencia y Participación un escrito en el que, ante las noticias aparecidas en medios de comunicación, solicita trámite de audiencia y realiza una serie de consideraciones en su defensa en relación con su condición de apoderada. A dicho documento adjunta copia de su declaración de la renta correspondiente al ejercicio 2015 y copia de la escritura de renuncia de poder general sobre la mercantil. Dicho escrito, junto con la documentación anexa, se adjunta al presente informe.

## **II. ANÁLISIS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES**

En el ámbito de las competencias de la Dirección General de Transparencia y Participación, por lo que respecta a la directora general de Internacionalización existen dos posibles incumplimientos que hipotéticamente podrían dar pie a una posible investigación enmarcada en un procedimiento de carácter sancionador. Estas conductas se enmarcan, por una parte, en las obligaciones de la normativa en materia de transparencia y, por otra, en el régimen de incompatibilidades. Por tanto, serían de aplicación, por una parte, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y, por otra, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del

Estado, que se aplica supletoriamente a altos cargos de la Generalitat al no existir normativa autonómica al respecto.

## **1. Cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa**

**Primero.** La Sra. Mònica Cucarella Pérez fue nombrada directora general de Internacionalización con efectos de 9 de julio 2015. Según el artículo 25 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, las personas titulares de las direcciones generales se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del Título II de la Ley 2/2015, de 2 de abril, relativo al "buen gobierno".

Según el artículo 9 de la ley, las organizaciones incluidas en el artículo 2 (que recoge el ámbito subjetivo de aplicación de la ley) deben publicar como mínimo determinada información actualizada y estructurada en sus páginas web. Entre estas obligaciones de publicidad activa, el apartado 4, bajo el título de "información relativa a altos cargos y asimilados", recoge la información que debe publicarse respecto a las personas incluidas en el artículo 25 de la ley (entre las cuales están las personas titulares de las direcciones generales). Por lo que respecta al caso que nos ocupa, dentro de este apartado se incluye concretamente, entre otras, la siguiente información:

"a) La información relativa a las funciones atribuidas por razón de su cargo o función, así como su trayectoria profesional, incluyendo la reproducción gráfica de los títulos académicos y acreditaciones de su currículo."

"c) La declaración de bienes, actividades y derechos patrimoniales que se actualizará con ocasión de producirse cualquier variación de la información inicial."

En este mismo sentido, el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, cuyo cumplimiento es exigible a la directora general de Internacionalización y al que se adhirió de forma individualizada el 6 de junio de 2016, hace también énfasis en las obligaciones de transparencia. De este modo, el artículo 36.3 establece lo siguiente:

"Las personas sujetas al Código garantizarán que, como mínimo, se publique en el Portal de Transparencia de la Generalitat o en las páginas web de las instituciones y organizaciones a las que pertenezcan a

información incluida en las obligaciones de publicidad activa establecidas en la normativa en materia de transparencia. En particular, las personas sujetas al Código deberán facilitar y garantizar la publicación de la siguiente información:

(...)

d) Las declaraciones de actividades, de bienes e intereses y de rentas percibidas. Las personas incluidas en el artículo 2.1 presentarán estas declaraciones en el Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Administración de la Generalitat y de su Sector Público Instrumental, de acuerdo con lo que establece el título III, y estas declaraciones serán objeto de publicidad activa en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.4.c de la Ley 2/2015, de 2 de abril, previa disociación o, en su caso, anonimización de los datos correspondientes para garantizar la seguridad y la privacidad de la persona declarante y de las personas dependientes de ella"

**Segundo.** La Dirección General de Transparencia y Participación tiene entre sus competencias "coordinar y pedir a las diferentes unidades administrativas de cada conselleria y del sector público instrumental de la Generalitat la información y actuaciones necesarias para cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en las disposiciones legales y reglamentarias" (artículo 9.2.1.e del Decreto 160/2015, de 18 de septiembre).

En el ejercicio de dichas competencias y en aras del cumplimiento de las obligaciones legales de publicidad activa, desde la Dirección General de Transparencia y Participación se contactó con todas las personas incluidas en el artículo 25 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, a efectos de que facilitaran la documentación necesaria para el cumplimiento del artículo 9.4 de dicha ley. Dicho contacto se realizó en diferentes ocasiones y por diferentes medios orales y escritos, ya sea por vía de las secretarías de los altos cargos, o mediante las unidades de transparencia de cada conselleria. La documentación requerida, que sólo podía ser facilitada por el alto cargo, es la siguiente:

- Currículum vitae.
- Reproducción gráfica de los títulos académicos y acreditaciones del currículo.
- Declaraciones de actividades, bienes y derechos patrimoniales.

Cabe señalar que, en virtud de la Disposición Final 2ª de la ley, el capítulo I del título I (que incluye todo lo relativo a la publicidad activa) entró en vigor el 8 de octubre de 2015, seis meses después de la publicación de la ley en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*. Durante esos seis meses fueron nombrados la práctica totalidad de los altos cargos. Teniendo en cuenta estas

circunstancias, así como el cambio de gobierno con las subsiguientes reestructuraciones en las unidades administrativas, desde la Dirección General de Transparencia y Participación se facilitó la colaboración necesaria a todas las personas afectadas y se les informó en todo momento de los plazos legales para la presentación de la documentación requerida.

**Cuarto.** Por lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones de la Ley 2/2015, de 2 de abril en materia de publicidad activa en relación con la directora general de Internacionalización se indica lo siguiente:

a) *Currículum vitae*

Por lo que respecta al currículum vitae, fue presentado en fecha 21 de enero de 2016 vía correo electrónico.

b) *Reproducción gráfica de la titulación académica*

El 21 de enero de 2016, al remitir el currículum vitae por correo electrónico, la directora general de Internacionalización admite expresamente que quedaba pendiente la presentación de la reproducción gráfica de la titulación académica, siendo por tanto consciente de la obligación de remitir dicha documentación.

En repetidas ocasiones, la Dirección General de Transparencia y Participación se ha dirigido por las vías antes mencionadas a los altos cargos que tenían pendiente facilitar la información, al efecto de que se remita la documentación necesaria para cumplir con las obligaciones legales de transparencia. Como consecuencia de ello, prácticamente todos los altos cargos fueron remitiendo de forma progresiva la documentación correspondiente.

Dado que, tras varios requerimientos, la directora general de Internacionalización no remitió la documentación necesaria, el 25 de mayo de 2016 fue el conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación quien se dirigió a ella por carta para requerirle que facilitara la reproducción gráfica de los títulos académicos a los que hace referencia en su currículum. Sin embargo, no se obtuvo respuesta alguna por parte de la directora general.

Finalmente, en fecha 23 de junio de 2016 y una vez ya se habían hecho eco los

medios de comunicación, se recibió un correo electrónico procedente de la secretaria de la directora general de Internacionalización en el se adjuntaba un recibo del pago de la tasa correspondiente a la expedición del título de licenciada de fecha 8 de enero de 1998. A falta de la reproducción gráfica de la titulación académica, este recibo de la Universitat de València es el documento que se encuentra actualmente publicado en el portal de transparencia GVA Oberta en el apartado correspondiente a la titulación dentro de la información relativa a la directora general de Internacionalización. A efectos de valorar si la documentación facilitada permite dar cumplimiento al artículo 9.4.a) de la Ley 2/2015, de 2 de abril, en esta Dirección General existen dudas sobre si el documento aportado es equivalente a la "reproducción gráfica de los títulos académicos y acreditaciones de su currículum" y de si con dicha documentación se daría por acreditados los méritos académicos incluidos en el currículum vitae. Es por ello que se ha realizado una consulta sobre dicho extremo al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en su función de resolver las consultas que en materia de transparencia o acceso a la información pública le planteen las administraciones públicas y otras entidades sujetas a la ley (art. 42.1.d de la Ley 2/2015, de 2 de abril).

### *c) Declaración de bienes, actividades y derechos patrimoniales*

Las declaraciones de actividades y de bienes y derechos patrimoniales de la directora general de Internacionalización fueron presentadas a los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos el día 20 de noviembre de 2015. Por tanto, sí que se cumplió con la obligación de presentar dichas declaraciones, aunque extemporáneamente teniendo en cuenta el plazo de 3 meses del artículo 5 del Decreto 247/1995, de 24 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se crean los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Generalitat Valenciana (norma aplicable en el momento en que se presentaron las declaraciones).

En la declaración de bienes presentada consta la participación de un 12% en la sociedad mercantil *La Industrial Constructora S.L.*, mientras que en la declaración de actividades presentada no consta la realización de ninguna actividad privada.

Es importante remarcar que desde la Dirección General de Transparencia y Participación, competente en la gestión del Registro de Bienes y Actividades y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos, no se realiza una fiscalización sobre la veracidad de la información de las declaraciones de bienes y actividades

presentadas. Sin perjuicio de posibles modificaciones normativas y administrativas que puedan haber en el futuro, el Decreto 247/1995, de 24 de julio no atribuye al Registro un papel fiscalizador que vaya más allá de la inscripción de las declaraciones y su custodia, por lo que el centro directivo que gestiona el registro no responde del contenido de las declaraciones. Las declaraciones de actividades y de bienes son declaraciones responsables, y en ellas consta que de la veracidad y la certeza de todo lo que se declara responde expresamente el alto cargo que las presenta.

## **2. Cumplimiento de las obligaciones de buen gobierno e incompatibilidades**

**Primero.** Tanto la Ley 2/2015, de 2 de abril como el Decreto 56/2016, de 6 de mayo incluyen, en materia de buen gobierno, referencias a las incompatibilidades y a las declaraciones de bienes y actividades. Así, el artículo 26.2.k) de la Ley 2/2015, de 2 de abril recoge como uno de los principios de actuación y conducta al que deben adecuarse los altos cargos en su actividad que:

"k) Observarán estrictamente el régimen de incompatibilidades establecido en el ordenamiento jurídico, y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su imparcialidad.

Ya en relación con las declaraciones, el artículo 28.1 de la mencionada ley establece lo siguiente:

"Los altos cargos y asimilados comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley formularán, al inicio y al final del mandato, declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos."

En este mismo sentido, el Decreto 56/2016, de 6 de mayo, hace referencia en su artículo 16 a la dedicación y las incompatibilidades:

"Artículo 16. *Dedicación e incompatibilidades*

1. Las personas incluidas en el ámbito de aplicación de este Código ejercerán su mandato con plena dedicación, en régimen de exclusividad o de compatibilidad legal y cumpliendo estrictamente y en todo momento el régimen de incompatibilidades vigente.
2. El cumplimiento del régimen de incompatibilidades, para las personas incluidas en el ámbito de aplicación de este Código, será exigible tanto durante el ejercicio del cargo público como después del cese del cargo, en los términos que la normativa reguladora de las incompatibilidades



establezca."

También la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que es de aplicación por ser normativa básica, incluye entre los principios de buen gobierno del artículo 26 principios de actuación como, entre otros, los siguientes:

"1.º Desempeñarán su actividad con plena dedicación y con plenos respeto a la normativa reguladora de las incompatibilidades y los conflictos de intereses." (art. 26.2.b.1º)

"5.º No se implicarán en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones y se abstendrán de intervenir en los asuntos en que concurra alguna causa que pueda afectar a su objetividad." (art. 26.2.b.5º)

**Segundo.** Dada la dispersión de la regulación existente en materia de incompatibilidades y la complejidad que de ello se deriva, para una mayor seguridad jurídica se ha solicitado un informe a la Abogacía General de la Generalitat para fijar claramente el régimen jurídico aplicable.

Según este informe, de fecha 8 de julio de 2016 y que se adjunta al presente documento, puesto que no existe normativa autonómica que regule las incompatibilidades de los altos cargos se aplica de forma supletoria la normativa estatal, tal y como había puesto de manifiesto ya la Abogacía de la Generalitat, en otro asunto, en el informe ref. 6/15-JM/ml, de fecha 14 de octubre. Por tanto, y a falta de normativa propia, el régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Generalitat es en el caso de un/a director/a general el fijado en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

**Tercero.** En el caso concreto de la directora general de Internacionalización, según su declaración de bienes tiene una participación del 12% en la sociedad mercantil *La Industrial Constructora S.L.*

En cuanto a limitaciones patrimoniales en participaciones societarias, el artículo 14.1 de la Ley 3/2015 establece lo siguiente:

"Los altos cargos no podrán tener, por sí o por persona interpuesta, participaciones directas o indirectas superiores a un diez por ciento en empresas en tanto tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local, o que reciban subvenciones provenientes de cualquier Administración Pública. (...)"

Por tanto, y tal y como hace constar la Abogacía General de la Generalitat en el informe de 8 de julio, "el simple hecho de ostentar una participación del 12% en una sociedad mercantil no es un hecho que genere una causa de incompatibilidad de forma automática, sino que habrá que comprobar si la entidad ha suscrito contrato o ha recibido subvención de cualquier Administración Pública."

Así pues, para conocer de forma exacta si existe incompatibilidad en cuanto a las participaciones societarias se tendría que comprobar si existen conciertos o contratos entre la sociedad mercantil y el sector público o si ha recibido alguna subvención pública. Sin perjuicio de que se pueda efectuar dicha comprobación en el marco del procedimiento administrativo correspondiente, atendiendo a la información conocida hasta el momento no consta que se dé esta circunstancia, y por tanto no se incumpliría en este punto lo dispuesto en la normativa de incompatibilidades.

**Cuarto.** En cuanto a las actividades, la misma interesada ha reconocido que hasta el día 24 de junio de 2016 figuraba como apoderada de la empresa *La Industrial Constructora S.L.*. Como se ha expuesto anteriormente, en la declaración de actividades efectuada ante el Registro de Actividades de Altos Cargos no consta dicha actividad, y es la propia persona declarante la que responde de la veracidad y certeza de lo incluido en dicha declaración.

Respecto a la posible incompatibilidad derivada de su condición como apoderada, el artículo 13.1 de la Ley 3/2015 contempla lo siguiente:

"1. Los altos cargos ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena. Tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que, directa o indirectamente, provenga de una actividad privada simultánea."

El mismo artículo 13 establece en su apartado 2 una serie de excepciones a la regla general de dedicación exclusiva. Entre ellas destaca la siguiente (art. 13.2.c.1º):

"c) El ejercicio de un puesto de alto cargo será sólo compatible con las siguientes actividades privadas y siempre que con su ejercicio no se comprometa la imparcialidad o independencia del alto cargo en el ejercicio

de su función, sin perjuicio de la jerarquía administrativa:

1.ª Las de mera administración del patrimonio personal o familiar con las limitaciones establecidas en la presente ley.

(...)"

Según el informe de la Abogacía General de la Generalitat de 8 de julio, no puede entenderse que la actuación como apoderada de una mercantil privada pueda tener cabida en esas excepciones, ya que "no parece que la previsión del 13.2.c).1ª, que se refiere a la administración del patrimonio personal o familiar, esté pensando en permitir la actuación de altos cargos como apoderados de una sociedad mercantil que actúa en el tráfico jurídico". Por tanto, la directora general de Internacionalización *a priori* incurriría en causa de incompatibilidad aunque, según el mismo informe jurídico, "sin perjuicio de que exista un poder a su favor, a efectos de valorar la trascendencia de la incompatibilidad sería conveniente comprobar las actuaciones efectivamente realizadas en nombre de la sociedad desde su toma de posesión como alto cargo".

Así pues, atendiendo a la información conocida y contrastada, existiría en principio una causa de incompatibilidad, pero para valorar su trascendencia sería necesario, en el marco de un procedimiento administrativo, realizar la comprobación de las actuaciones concretas efectuadas.

### III. RÉGIMEN SANCIONADOR

#### 1. En materia de transparencia

Por lo expuesto anteriormente, en materia de transparencia existen dos aspectos que podrían suponer un cumplimiento "defectuoso" de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 2/2015, de 2 de abril. Por una parte, la falta de publicación de la reproducción gráfica del título académico, en el caso de que finalmente no pudiera considerarse como elemento acreditativo equivalente el recibo del pago de las tasas de expedición del título. Por otra parte, la publicación de la declaración de actividades con información equívoca o no veraz.

En cuanto a estas obligaciones de publicidad activa relativas a información sobre los altos cargos que incluye la Ley 2/2015, de 2 de abril (art. 9.4), cabe plantearse si la obligación de publicar reside en la entidad pública a la que

pertencen o si son los mismos altos cargos los responsables. Sin embargo, el propio artículo reza que son las organizaciones las obligadas a publicar la información, en ese caso información relativa a sus altos cargos. Así lo entiende la Abogacía General de la Generalitat en su informe 1/15-JM/ml de 29 de septiembre elaborado a solicitud de la subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad, Participación y Cooperación. En dicho informe, que se adjunta al presente documento, en relación a lo dispuesto en el art. 9.4.c) se considera que "no viene referido a la conducta de la persona física concreta (alto cargo) consistente en dejar de realizar las declaraciones del art. 28, sino a la conducta de quienes (siendo responsables de "las organizaciones comprendidas en el artículo 2") no materialicen la publicación en las correspondientes páginas web (véase art. 9, primer inciso) de las declaraciones recibidas".

Otra cuestión es si de las circunstancias expuestas se pudieran derivar un procedimiento sancionador. El régimen sancionador de la Ley 2/2015, de 2 de abril se encuentra regulado en su Título III. Concretamente, el artículo 30 se refiere a la responsabilidad de las infracciones y, en relación con infracciones en las entidades públicas, el artículo 31 recoge las infracciones imputables a autoridades, directivos y personal al servicio de las entidades públicas del artículo 2 de la ley y el artículo 34 incluye las sanciones.

*"Artículo 30. Responsabilidad*

1. Son responsables de las infracciones, aun a título de simple inobservancia, las personas físicas o jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza, que realicen acciones o que incurran en las omisiones tipificadas en la presente ley con dolo, culpa o negligencia.

2. En particular, son responsables:

a) Las autoridades, directivos y el personal al servicio de las organizaciones previstas en el artículo 2.

(...)"

*"Artículo 31. Infracciones de carácter disciplinario*

Son infracciones imputables a las autoridades, directivos y el personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 2:

1. Infracciones muy graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas o de suministro de información pública cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

- b) La denegación arbitraria del derecho de acceso a la información pública.
- c) El incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que resuelvan reclamaciones.

#### 2. Infracciones graves:

- a) El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas.
- b) El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública.
- c) La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
- d) Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad.

#### 3. Infracciones leves:

- a) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas.
- b) El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública.”

#### "Artículo 34. Sanciones disciplinarias

1. A las infracciones del artículo 31, imputables a personal al servicio de las entidades previstas en el artículo 2, se les aplicarán las sanciones que correspondan con arreglo al régimen disciplinario que en cada caso resulte aplicable.
2. Cuando las infracciones sean imputables a autoridades y directivos, se aplicarán las siguientes sanciones:
  - a) Amonestación en el caso de infracciones leves.
  - b) En el caso de infracciones graves:
    - b.1) Declaración del incumplimiento y publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.
    - b.2) Cese en el cargo.
  - c) En el caso de muy graves:
    - c.1) Todas las previstas para infracciones graves.
    - c.2) No poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un período de hasta tres años.”

Por tanto, la organización es la obligada a publicar la información, y en caso de infracción, la persona responsable serán “las personas que realicen

acciones o que incurran en omisiones tipificadas en la ley con dolo, culpa o negligencia”, las cuales podrán ser autoridades, directivos y personal al servicio de las organizaciones. En función de si la persona presuntamente responsable es personal de la organización o una autoridad de la misma el procedimiento y la sanción serán diferentes (en el primer caso será disciplinario, mientras que en el segundo se aplicarán las sanciones del art. 34.2).

En este sentido, y en relación con un presunto incumplimiento de la obligación de publicar determinada información sobre los altos cargos de la incluida en el art. 9.4, en el informe de la Abogacía General de la Generalitat de referencia 20/15-JM, de 18 de diciembre de 2015, a solicitud de la subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, se sostiene lo siguiente:

“En definitiva, con respecto a la responsabilidad por las supuestas infracciones que se denuncian, aquí únicamente cabe decir, de modo general, que corresponderá a aquella(s) autoridad(es), directivo(s) y/o personal que, tras el correspondiente procedimiento, se demuestre que ha(n) realizado las acciones u omisiones tipificadas en la Ley 2/2015 con dolo, culpa o negligencia.

En cualquier caso, para mayor concreción, puede dirigirse que se estima que la responsabilidad será atribuible o bien al alto cargo que no remita la información debida sobre sí mismo o bien al responsable del Portal de Transparencia que la tiene que solicitar y publicar; o, en su caso, a ambos de manera conjunta. De cualquier modo, para la atribución de responsabilidades deberá tenerse en cuenta que existirán las dificultades apuntadas, derivadas de la indeterminación legal en los aspectos antes señalados”.

En definitiva, y atendiendo al régimen sancionador, en la omisión de información relevante en la declaración de actividades se pueden haber incumplido las exigencias del principio de veracidad. Ello podría constituir una infracción grave (art. 31.2.d), que según el art. 34.2.b) puede llevar aparejada la declaración del incumplimiento y la publicación en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* o incluso el cese del cargo. No obstante, a efectos de la aplicación de dicho precepto sería necesario determinar qué se entiende por “suministrar la información”. De la redacción del precepto no queda claro si por “suministrar” se entiende únicamente que las administraciones públicas formalicen el acceso del ciudadano a la información pública tras una solicitud por parte de éste o si, por el contrario, se entiende por “suministrar” facilitar la información para su publicación activa. De ello dependería que este tipo de

conductas relacionadas con la veracidad de la publicidad activa puedan o no suponer una infracción sancionable. Se trata de un aspecto que, en el caso de iniciarse un procedimiento sancionador, podría ser consultado a la Abogacía General de la Generalitat o al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. No en vano, este último órgano tiene entre sus funciones adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones de la ley (art. 42.1.c) y resolver las consultas que en materia de transparencia o acceso a la información pública le planteen las administraciones públicas y otras entidades sujetas a la ley (art. 42.1.d).

Por otra parte, respecto a la entrega de la titulación, podría darse el supuesto de que finalmente se considerara que el recibo de pago de la tasa de expedición del título no es un documento acreditativo suficiente para entender cumplido el artículo 9.4.a) de la Ley 2/2015, de 2 de abril. En ese caso, si se requiriera la información y no se facilitara la misma, podría plantearse la concurrencia de una infracción leve por "el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas" (art. 31.3.a), que según el art. 43.2.a) lleva aparejada una amonestación. En todo caso, se trata de supuestos hipotéticos que deberían ser objeto de estudio pormenorizado en el marco de un procedimiento sancionador con todas las garantías y con toda la información disponible.

## **2. En materia de régimen de incompatibilidades**

Por lo que respecta al régimen sancionador en materia de incompatibilidades, tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre como la Ley 3/2015, de 30 de marzo hacen referencia a infracciones y sanciones en la materia. Sin embargo, el artículo 27 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que se refiere a las infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses, establece lo siguiente:

*"Artículo 27. Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses.*

El incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación."

Atendiendo a ello, según el informe de 18 de julio de la Abogacía General de la Generalitat debe acudir a las previsiones sobre el procedimiento sancionador recogidas en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, dado el confuso régimen jurídico

vigente en el ámbito de la Generalitat. Cabe señalar, también, que tanto la Ley 2/2015, de 2 de abril (en su artículo 38) como el Decreto 56/2016, de 6 de mayo (en su artículo 42) remiten a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de cuyo artículo 27 se extrae la remisión en materia de incompatibilidades a la Ley 3/2015, de 30 de marzo, según los criterios de la Abogacía General de la Generalitat.

El régimen sancionador de la Ley 3/2015, de 30 de marzo está recogido en el Título IV y, en concreto, los artículos 25 y 26 se refieren a las infracciones y sanciones.

"Artículo 25. *Infracciones.*

1. A los efectos de esta ley, y sin perjuicio del régimen sancionador previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se consideran infracciones muy graves:

- a) El incumplimiento de las normas de incompatibilidades a que se refiere la presente ley.
- b) La presentación de declaraciones con datos o documentos falsos.
- c) El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18 en relación con la gestión de acciones y participaciones societarias.
- d) El falseamiento o el incumplimiento de los requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo.

2. Se consideran infracciones graves:

- a) La no declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el apercibimiento para ello.
- b) La omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta ley.
- c) El incumplimiento reiterado del deber de abstención de acuerdo con lo previsto en esta ley.
- d) La comisión de la infracción leve prevista en el apartado siguiente cuando el autor ya hubiera sido sancionado por idéntica infracción en los tres años anteriores.

3. Se considera infracción leve la declaración extemporánea de actividades o de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el requerimiento que se formule al efecto."

"Artículo 26. *Sanciones.*

1. Las infracciones muy graves y graves serán sancionadas con la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» una vez haya adquirido firmeza administrativa la



resolución correspondiente.

2. La sanción por infracción muy grave comprenderá, además:

a) La destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.

b) La pérdida del derecho a percibir la compensación tras el cese prevista en el artículo 6 en el caso de que la llevara aparejada.

c) La obligación de restituir, en su caso, las cantidades percibidas indebidamente en relación a la compensación tras el cese.

3. Lo dispuesto en este Título se entiende sin perjuicio de la exigencia de las demás responsabilidades a que hubiera lugar. A estos efectos, cuando aparezcan indicios de otras responsabilidades, se ordenará a la Abogacía General del Estado que valore el ejercicio de otras posibles acciones que pudieran corresponder así como, si procede, poner los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado por si pudieran ser constitutivos de delito.

4. Las personas que hayan cometido las infracciones tipificadas como graves o muy graves en esta ley no podrán ser nombradas para ocupar un alto cargo durante un periodo de entre 5 y 10 años.

En la graduación de la medida prevista en el párrafo anterior, se atenderá a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y su normativa de desarrollo en relación con el procedimiento administrativo sancionador.

5. La infracción leve prevista en el artículo 25.3 se sancionará con amonestación."

Así pues, el artículo 25 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo recoge entre las infracciones muy graves "el incumplimiento de las normas de incompatibilidades" (art. 25.1.a) y como infracción grave "la omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados" (art. 25.2.b). Por tanto, si durante el procedimiento y después de realizar todas las comprobaciones oportunas se confirmara que se han incumplido las normas de incompatibilidades podría tratarse de una infracción muy grave, mientras que si se confirmara en dicho procedimiento que la omisión de su actividad como apoderada en la declaración de actividades es deliberada podría tratarse de una infracción grave.

Según el artículo 26.1, tanto las infracciones muy graves como las graves son sancionadas con "la declaración del incumplimiento de la ley y su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* una vez haya adquirido firmeza administrativa la resolución correspondiente". Asimismo, según el artículo 26.4, las infracciones graves o muy graves también conllevan que las personas infractoras "no podrán ser nombradas para ocupar un alto

cargo durante un período de entre 5 y 10 años". Por su parte, en el caso de que se cometa una infracción muy grave el artículo 26.2 contempla, además y entre otras sanciones, "la destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos" (26.2.a).

## **IV. ÓRGANO COMPETENTE**

### **1. Procedimiento sancionador en materia de transparencia**

En cuanto a procedimiento y las competencias sancionadoras en materia de transparencia la ley establece lo siguiente:

#### *"Artículo 36. Procedimiento*

1. Para la imposición de las sanciones establecidas en el presente título, se seguirán las disposiciones previstas en el procedimiento sancionador o, en el caso de infracciones imputables al personal al servicio de entidades, el régimen disciplinario funcional, estatutario o laboral que en cada caso resulte aplicable.
2. En todo caso, el procedimiento se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.
3. El Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, cuando conste incumplimientos en esta materia susceptibles de ser calificados como alguna de las infracciones previstas en este título, instará la incoación del procedimiento. En este último caso, el órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo el resultado del mismo."

#### *Artículo 37. Competencias sancionadoras en materia de transparencia y acceso a la información*

1. La competencia para la imposición de sanciones disciplinarias corresponderá al órgano que determine la normativa aplicable en la administración u organización en la que preste servicios la persona infractora.
2. En el supuesto de infracciones de las tipificadas en el artículo 32, la potestad sancionadora será ejercida por el órgano competente en la materia de la Administración de la Generalitat.
3. Para las infracciones previstas en el artículo 33, la competencia corresponderá al órgano que determine la normativa aplicable en la administración o entidad a la que se encuentre vinculada la persona

infractora, o por la entidad titular del servicio público."

Por tanto, el procedimiento se inicia de oficio por acuerdo del órgano competente, y las sanciones las impondrá "el órgano que determine la normativa aplicable en la administración en la que preste servicios la persona infractora". En este sentido, la condición que tenga la persona presuntamente infractora determina en gran medida el régimen aplicable. Cuando la persona presuntamente infractora es personal funcionario o laboral sería competente la subsecretaría de la conselleria de la que se trate, al aplicarse el régimen disciplinario. Sin embargo, cuando se trata de un alto cargo (como es el caso), no existe una atribución específica de la competencia sancionadora en materia de transparencia y acceso a la información pública a un órgano concreto, según el informe ref. 20/15-JM de 18 de diciembre de la Abogacía General de la Generalitat y el Informe 2/2015 del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Según estos informes, hasta que no exista esta regulación no es posible aplicar el régimen sancionador en estos casos. De esta forma lo expresa el mencionado informe de la Abogacía General de la Generalitat de ref. 20/15-JM:

"Y como normativa aplicable en la Administración de la Generalitat, en este momento tenemos sólo lo previsto en cada uno de los reglamentos orgánicos y funcionales de las diferentes Conselleries, que suelen atribuir al Subsecretario el ejercicio de la potestad disciplinaria pero de modo genérico (entendiéndose que es la referida al personal funcionario y laboral de su Conselleria. Al respecto, debe tenerse en cuenta que para ejercer la potestad sancionadora se requiere su expresa atribución a un órgano concreto por disposición de rango legal o reglamentario (art. 127.2 de la Ley 30/1992); de manera que, no existiendo tal atribución normativa expresa para el caso que nos ocupa, la imposición de sanciones disciplinarias a altos cargos, no cabe aplicarla hasta que no se dicte tal necesaria norma."

Actualmente está en tramitación el Proyecto de Decreto que desarrolla la Ley 2/2015, de 2 de abril en materia de transparencia y regula el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En lo que respecta a la competencia sancionadora, este proyecto normativo pretende llenar el vacío que deja el redactado la ley, siguiendo el modelo que establece el artículo 38 de la misma en la atribución de la competencia sancionadora en materia de buen gobierno.

*"Artículo 72. Competencias sancionadoras en materia de transparencia y acceso a la información"*

1. (...)

2. La competencia sancionadora para la imposición de las sanciones por infracciones atribuibles a las autoridades y directivos de las entidades previstas en el artículo 2 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, queda atribuida del siguiente modo:

2.1. El órgano competente para ordenar la incoación de los expedientes sancionadores será:

1. El Consell, a propuesta de la conselleria competente en materia de transparencia, en el caso de altos cargos que tengan la condición de miembro del Consell u ostenten el cargo de la secretaría autonómica.
2. La persona titular de la conselleria competente en materia de transparencia, en el caso de otros altos cargos de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental distintos de los anteriores.

(...)

2.2. La instrucción de los correspondientes procedimientos corresponderá a los siguientes órganos:

1. El centro directivo que tenga atribuida la inspección general de servicios, en caso de que la persona infractora sea un alto cargo de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental.

(...)

2.3. La competencia para la imposición de las sanciones corresponderá:

1. Al Consell, en el caso de altos cargos que tengan la condición de miembro del Consell o ostenten el cargo de la secretaría autonómica.
2. A la persona titular de la conselleria competente en materia de transparencia, en el caso de otros altos cargos de la Administración de la Generalitat o de su sector público instrumental distintos de los anteriores.

(...)

De este modo, cuando los presuntamente infractores son los altos cargos, la competencia para incoar e imponer sanciones se atribuye al Consell (a propuesta de la conselleria competente en materia de transparencia) cuando se trate de un miembro del Consell o secretario autonómico, y a la conselleria competente en materia de transparencia cuando sea cualquier otro alto cargo de la Administración de la Generalitat o del sector público instrumental. La

instrucción correspondería en ambos casos a la Inspección General de Servicios. Sin embargo, este proyecto de Decreto se encuentra en tramitación y, por tanto, todavía no está en vigor. Por tanto, hasta su aprobación definitiva exista una indeterminación del órgano competente que impide iniciar un procedimiento sancionador contra altos cargos en materia de transparencia y acceso a la información pública.

## 2. Procedimiento sancionador en materia de incompatibilidades

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, que es de aplicación en materia de incompatibilidades, recoge en su artículo 27 los órganos competentes para la incoación, instrucción e imposición de sanciones, que establece lo siguiente:

### Artículo 27. Órganos competentes.

1. El órgano competente para ordenar la incoación del expediente cuando los altos cargos tengan la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado será el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

En los demás supuestos el órgano competente para ordenar la incoación será el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. La instrucción de los correspondientes expedientes se realizará por la Oficina de Conflictos de Intereses.

3. Corresponde al Consejo de Ministros la imposición de sanciones por faltas muy graves y, en todo caso, cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del Gobierno o de Secretario de Estado. La imposición de sanciones por faltas graves corresponde al Ministro Hacienda y Administraciones Públicas. La sanción por faltas leves corresponderá al Secretario de Estado de Administraciones Públicas.

4. El procedimiento se ajustará a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y su normativa de desarrollo en relación con el procedimiento administrativo sancionador.

Sin embargo, el artículo 38 de la Ley 2/2015, de 2 de abril regula las "competencias sancionadoras en materia de buen gobierno", atribuyendo la competencia sancionadora prevista en el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (a la que remite en el apartado 1) en el ámbito de la Administración de la Generalitat. Dicho artículo establece lo siguiente:

"Artículo 38. *Competencias sancionadoras en materia de buen gobierno*

1. En el ámbito de la Administración de la Generalitat, sus entidades autónomas y entidades de derecho público, las competencias sancionadoras previstas en materia de buen gobierno en el título II de la Ley 19/2013, quedan atribuidas:

1.1. El órgano competente para ordenar la incoación de los expedientes sancionadores:

a) Cuando el alto cargo sea miembro del Consell o secretario autonómico, el Consell a propuesta de la conselleria competente en materia de administración pública.

b) Cuando sean personas distintas de las anteriores, la conselleria competente en materia de administración pública.

1.2. La instrucción de los correspondientes procedimientos corresponderá al centro directivo que tenga atribuida la inspección general de los servicios.

1.3. La competencia para la imposición de sanciones corresponderá:

a) Al Consell cuando el alto cargo tenga la condición de miembro del mismo o secretario autonómico.

b) A la conselleria competente en materia de administración pública cuando sean personas distintas de las anteriores.

2. En el resto de entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley, los correspondientes órganos de gobierno determinarán quien ejerce dichas competencias en cada organización."

Por tanto, el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, concretamente en el artículo 27, hace referencia a las infracciones y sanciones en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses, y por tanto remite indirectamente al régimen sancionador de la Ley 3/2015, de 30 de marzo. En este sentido, se plantea la posibilidad de aplicar el artículo 38 de la Ley 2/2015, de 2 de abril para la atribución de la competencia sancionadora en materia de incompatibilidades. Ante esta cuestión, el informe de la Abogacía General de la Generalitat de 8 de julio realiza las siguientes apreciaciones:

"Por tanto, nuestra **normativa autonómica** sólo contempla de forma parcial la posible conexión entre el régimen de incompatibilidades y las obligaciones de buen gobierno, de forma que debe acudir a la Ley 3/2015 (a la que se remite indirectamente) en relación con la tipificación de infracciones y sanciones. No obstante, sí ha recogido un **régimen específico respecto de los órganos competentes en materia de buen gobierno**, por lo que cabe concluir que **resultan de aplicación en el presente caso las reglas contenidas en el citado artículo 38 de la Ley 2/2015**. En consecuencia, tratándose de una Directora General, el régimen competencial es el siguiente:

- La **iniciación** corresponde a la conselleria competente en materia de administración pública.
- La **instrucción** al centro directivo que tenga atribuida la inspección general de los servicios.
- La competencia para la **imposición** de la sanción a la conselleria competente en materia de administración pública. Correspondería al Consell, en el caso de tratarse de miembros del mismo o secretarios/as autonómicos."

## V. OTRAS CONSIDERACIONES DERIVADAS DE LA CONDICIÓN DE ALTO CARGO

Sin perjuicio de la aplicación estricta de la normativa vigente en materia de transparencia e incompatibilidades y de la exigencia, en su caso, de una responsabilidad legal en caso de incumplimiento, es importante remarcar también que, a parte de ella, cabe valorar también la necesaria responsabilidad política inherente a un alto cargo. A diferencia del personal empleado público, que se somete a la normativa en vigor y a un régimen disciplinario que le es de aplicación, los altos cargos son designados por el criterio de confianza política, y en sus actuaciones se someten no sólo a la responsabilidad legal que pudiera existir sino también a la responsabilidad política.

En este sentido, debe tenerse en cuenta la aprobación por parte del Consell de normas que van más allá de la responsabilidad legal y que inciden en la exigencia de rendición de cuentas y autocontrol en el ejercicio del cargo, haciendo énfasis en los niveles de responsabilidad política. Es el caso del Decreto 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat, con el que se formalizan en una norma criterios de ética pública compartidos socialmente. A algunos de los preceptos de esta norma ya se ha hecho referencia anteriormente, como son el artículo 16, referido a la dedicación y las incompatibilidades, y el artículo 36, relativo a la transparencia en la actividad pública. En este sentido, y como manifestación de los criterios éticos en los que incide el Decreto, cabe destacar también, dentro de la sección titulada integridad y la ejemplaridad, el artículo 15, que se refiere a la ejemplaridad y dignidad institucional que deben tener los altos cargos, y por la cual deben contribuir en todo caso al prestigio, la dignidad y la imagen de la institución, procurarán ser una referencia para el personal de la organización o deberán actuar de forma ejemplar y sin adoptar en ningún caso conductas o actitudes que puedan perjudicar la imagen de la institución. Se trata de criterios, junto con otros, que no conllevan directamente una represalia legal pero que contribuyen a establecer criterios éticos de responsabilidad política de

los altos cargos.

Más allá del contenido del Código de Buen Gobierno, los altos cargos, como cargos cuya legitimidad se basa en la confianza, no se rigen únicamente por los criterios de responsabilidad legal derivados de la comisión de infracciones legales sino también, de forma complementaria, por estándares que van más allá de lo estrictamente legal y que se enmarcan en la responsabilidad política y la confianza. La valoración de dichos criterios, directamente relacionados con el reforzamiento o la erosión de confianza en la persona titular del alto cargo, y el juicio de si dichos criterios concurren o no en el caso concreto corresponde única y exclusivamente al órgano superior de cuya confianza política depende.

## VI. CONCLUSIONES

De todo lo expuesto anteriormente se extraen las siguientes conclusiones:

**Primera.** En materia de transparencia, la directora general de Internacionalización tiene la obligación de facilitar determinada información a la Dirección General de Transparencia y Participación para dar cumplimiento a las obligaciones de publicada activa relativas a la información sobre altos cargos (art. 9.4 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana). Concretamente, los altos cargos deben entregar el currículum vitae (art. 9.4.a), la reproducción gráfica del título académico (art. 9.4.a) y las declaraciones de actividades y de bienes y derechos patrimoniales actualizadas (art. 9.4.c).

El currículum vitae fue entregado el 21 de enero de 2016. En cuanto a la obligación de entregar la reproducción gráfica del título académico, tras ser requerida en numerosas ocasiones la directora general de Internacionalización ha entregado el 23 de junio de 2016 el recibo del pago de las tasas de expedición del título, en lugar de la reproducción gráfica del título académico. Dado que se hace necesario determinar si a efectos del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa dicho recibo es equivalente a la reproducción gráfica del título académico se ha realizado una consulta al Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Las declaraciones de actividades y de bienes y derechos patrimoniales fueron entregadas el día 20 de noviembre de 2015 extemporáneamente teniendo en cuenta el plazo del artículo 5 del Decreto 247/1995, de 24 de julio, por el que se



crean los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos de la Generalitat Valenciana. Sin embargo, se ha conocido que la directora general de Internacionalización tenía la condición de apoderada de la sociedad mercantil *La Industrial Constructora S.L.*, dato que se omitió en la declaración de actividades presentada en el Registro y publicada en el Portal de Transparencia GVA Oberta. Por tanto, En relación con ello, son los altos cargos declarantes los que responden la veracidad y certeza del contenido de las declaraciones de actividades y de bienes y derechos patrimoniales.

De acuerdo con los criterios de la Abogacía General de la Generalitat y del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en el caso de infracciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana no determina el órgano competente para incoar, instruir e imponer sanciones cuando la persona presuntamente infractora es un alto cargo de la Generalitat.

Por ello, hasta que una norma de rango legal o reglamentario no determine dicho extremo no es posible iniciar un procedimiento sancionador en estos casos. Si bien el Proyecto de Decreto que desarrolla en materia de transparencia la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y regula el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno solventa esta laguna, se trata de un proyecto que se encuentra en fase de tramitación y, hasta que no se encuentre en vigor, no será aplicable.

**Segunda.** Por lo que respecta al la normativa en materia de incompatibilidades, atendiendo al artículo 14.1 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, no existe a priori incompatibilidad por la participación de un 12% de la sociedad mercantil *La Industrial Constructora S.L.*. Dicha incompatibilidad por participaciones societarias sólo existen cuando los altos cargos tengan más de un 10% en empresas que tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza con el sector público estatal, autonómico o local, o que reciban subvenciones provenientes de cualquier Administración Pública. Por tanto, mientras la entidad no suscriba contratos o reciba subvenciones públicas no existe incompatibilidad aunque tenga más del 10% de la sociedad.

Por otra parte, en la declaración de actividades, de cuya veracidad y certeza

responden únicamente los altos cargos que la presentan, no constaba la condición de apoderada de la directora general de Internacionalización. En este caso, sí que existe en principio una incompatibilidad en la condición de apoderada que ha tenido hasta el día 24 de junio de 2016. No sería aplicable la excepción contemplada en el artículo 13.2.c.1º de la Ley 3/2015, de 30 de marzo ya que, según los criterios de la Abogacía General de la Generalitat, no parece que la previsión referida a la administración del patrimonio personal o familiar esté pensada permitir la actuación de altos cargos como apoderados de una sociedad mercantil que actúa en el tráfico jurídico. Sin embargo, a efectos de valorar la trascendencia de la incompatibilidad cabría comprobar las actuaciones efectivamente realizadas en nombre de la sociedad mercantil desde su toma de posesión como alto cargo.

Según el artículo 25 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, la omisión deliberada de datos y documentos que deben ser presentados se considera una infracción grave, mientras que el incumplimiento de las normas de incompatibilidades es una infracción muy grave. Tanto las infracciones graves como las muy graves conllevan como sanción la declaración de incumplimiento de la ley y su publicación en el B.O.E. una vez haya adquirido firmeza administrativa, además de no poder ser nombrado para ocupar un alto cargo durante un período de entre 5 y 10 años. Las infracciones muy graves, además, conllevan la destitución en los cargos públicos que ocupen, salvo que ya hubieran cesado en los mismos.

De acuerdo con el artículo 38 de la Ley 2/2015, de 2 de abril, el órgano competente para incoar un expediente sancionador y, en su caso, imponer sanciones cuando el alto cargo tiene la condición de director/a general es la conselleria competente en materia de administración pública, mientras que el órgano instructor es el centro directivo que tenga atribuida la inspección general de servicios.

**Tercera.** Sin perjuicio de las obligaciones legales y la responsabilidad legal que, en caso de incumplimiento, pueda existir por parte de la directora general de Internacionalización, su condición de alto cargo de la Administración de la Generalitat conlleva la necesaria valoración de la responsabilidad política, atendiendo, entre otros, a criterios como los que se formalizan en el Decreto 56/2016, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de la Generalitat. La legitimidad de los altos cargos se basa no sólo en el estricto cumplimiento de la legalidad vigente sino también, de forma complementaria, por estándares que van más allá de lo estrictamente legal y que se enmarcan

en criterios de confianza política. La valoración de dichos criterios, directamente relacionados con el reforzamiento o la erosión de confianza en la persona titular del alto cargo, y el juicio de si dichos criterios concurren o no en el caso concreto corresponde únicamente al órgano superior de cuya confianza política dependa.

A la vista de todo lo expuesto, el presente informe, elaborado por la Dirección General de Transparencia y Participación a solicitud del conseller de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, tiene la consideración de estudio previo en relación con las competencias de esta Dirección General, y será remitido a la Presidencia de la Generalitat, a la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, a la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo y a la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas.

Valencia, 13 de julio de 2016

Aitana Mas Mas  
Directora general de Transparencia y Participación