

Asunto: Informe sobre el anteproyecto de Ley de la Generalitat, reguladora de la actividad de *lobby* en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.

La Subsecretaría de la Conselleria de Transparencia, Participación, Responsabilidad Social y Cooperación ha remitido para su informe, el anteproyecto de Ley de la Generalitat, reguladora de la actividad de *lobby* en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental, para la emisión del informe previsto en el artículo 9.1 b) de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (LOGFPV), a tenor del cual se han de informar, con carácter preceptivo y vinculante, los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales que afecten a las estructuras orgánicas y de personal elaborados por las consellerias.

Así, examinado el contenido del proyecto normativo de referencia, de conformidad con lo previsto en el precitado artículo 9.1.b) de la LOGFPV y artículo 42 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consell, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.2.a), del Decreto 179/2012, de 14 de diciembre, del Consell, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat, se emite el siguiente:

INFORME

I. NATURALEZA Y EL CARÁCTER DEL INFORME

Previamente a proceder al análisis del contenido sustantivo del proyecto normativo, se considera necesario realizar dos precisiones relacionadas con la habilitación competencial contenida en la LOGFPV para la emisión del presente informe.

En primer lugar, tal como establece la propia dicción del artículo 9 de la referida Ley 10/2010, de 9 de julio, el informe tiene carácter preceptivo y vinculante.

En segundo lugar, el ámbito material del mencionado informe, queda circunscrito a la estructura orgánica, métodos de trabajo y personal que se incluyen en el proyecto normativo objeto del informe, quedando al margen del mismo otras cuestiones y aspectos, tanto de carácter estrictamente jurídico, como presupuestario o de cualquier otra índole reservados normativamente a otros órganos o unidades de la Generalitat Valenciana.



II. OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO

El capítulo V del anteproyecto de ley regula su régimen sancionador. Entre los sujetos responsables previstos para dicho régimen se encuentra el personal empleado público a quien está dedicado el artículo 28. En este precepto se establece la tipificación de una infracción leve, consistente en “mantener, sin conocimiento ni instrucciones previas del alto cargo del que dependan, reuniones o entrevistas de trabajo con las personas u organizaciones consideradas *lobbies* cuando no hayan cumplido el deber de inscripción en el Registro de *Lobbies*”.

El régimen disciplinario del personal funcionario y laboral del ámbito al que es aplicable la ley, el personal de la Administración de la Generalitat, está regulado en el Título VII del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y Título X de la LOGFPV. En el punto concreto de la tipificación de las faltas, el TREBEP recoge las definidas como muy graves para ambos tipos de personal y la LOGFPV las graves y leves correspondientes al personal funcionario y una remisión a los convenios colectivos para el caso de faltas de este tipo cometidas por el personal laboral. Dentro de las faltas leves, el apartado e) del artículo 143 del texto legal autonómico recoge un tipo regulado de forma genérica y residual consistente en “e) Cualquier incumplimiento de los deberes y obligaciones del personal funcionario, así como de los principios de actuación, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave”. La infracción definida por el anteproyecto en su artículo 27, en definitiva, es reconducible a este tipo infractor ya que la aprobación de la presente ley va a suponer el establecimiento de una forma de actuación concreta para el personal empleado público cuando, en el desarrollo de su actividad, requiera relacionarse con sujetos considerados como *lobbies*. Con el tipo que se propone lo que se pretende es sancionar el incumplimiento de los límites que establece la ley propuesta en estos casos.

No obstante lo indicado, cabe efectuar las siguientes consideraciones al respecto del régimen sancionador que prevé el anteproyecto, cuando el sujeto infractor es personal empleado público:

1. Régimen sancionador

a) Debe incluirse en el tipo una referencia a la actividad de lobby que define el artículo 4 del anteproyecto.

El tipo infractor que define el artículo 28 del anteproyecto debe matizarse con las siguientes referencias que vienen a completar el supuesto de hecho que da lugar a la falta disciplinaria, partiendo del régimen jurídico aplicable a la actividad de *lobby* en el ámbito de la Generalitat conforme se establece en el texto sometido a informe.

La referencia a este tipo de actividad se considera necesaria para completar la definición del tipo ya que, establecer un enunciado basado en un punto de vista meramente subjetivo, como hace el artículo 28, confiere al tipo una amplitud que interfiere en las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica ya que la ley contiene una definición extensiva



de los sujetos que deben considerarse *lobbies* por lo que se requiere del elemento objetivo y finalista recogido en el artículo 4 –dedicado a definir la actividad de *lobby*– para acotar la actividad considerada ilícita y por ello susceptible de sanción.

Por otra parte, completar la definición del tipo con el inciso indicado es también una exigencia derivada del principio de culpabilidad, establecido por el artículo 94 del TREBEP como uno de los que rigen la potestad disciplinaria.

Por todo lo anteriormente expuesto, el tipo recogido en el artículo 28 del anteproyecto deberá completarse con un inciso similar al que se enuncia a continuación:

“(...)mantener, sin conocimiento ni instrucciones previas del alto cargo del que dependan, reuniones o entrevistas de trabajo, cuyo contenido revista las características descritas en el artículo 4 de la presente ley, con las personas u organizaciones consideradas *lobbies* cuando no hayan cumplido el deber de inscripción en el Registro de *Lobbies*”.

b) Aclaración de la cláusula contenida en el artículo 27 “(...)siempre que no haya una causa que lo justifique”.

Por otra parte, se advierte una diferencia en la descripción del tipo infractor cuando la acción la realiza personal empleado público a cuando esa misma acción la realiza una persona con la condición de alto cargo. La diferencia radica en la previsión, en el artículo 27, dedicado a las “Infracciones de los cargos públicos” de una cláusula de exclusión de la responsabilidad , con el tenor “(...) siempre que no haya una causa que lo justifique”.

Respecto a dicha cláusula cabe indicar:

- Enuncia un concepto jurídico indeterminado. En relación con dicho tipo de cláusulas y sobre la base de los principios de legalidad y tipicidad que rigen la potestad sancionadora, el Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 25.1. de la Constitución contiene una doble garantía, la predeterminación normativa y la relativa al rango formal que debe revestir esta predeterminación. En cuanto a la primera garantía, el tribunal indica a su vez, que esta implica un doble mandato. En el presente caso, interesa el relativo a la taxatividad . Al respecto de esta exigencia, el intérprete constitucional indica: “a) El Primero, que es el de taxatividad, dirigido al legislador y al poder reglamentario, y «según el cual han de configurarse las Leyes sancionadoras, llevando a cabo el "máximo esfuerzo posible" (STC 62/1982) para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así las consecuencias de sus acciones» (STC 151/1997, de 29 de septiembre, F.3). En este contexto, hemos precisado que «constituye doctrina consolidada de este Tribunal la de que el principio de legalidad en materia sancionadora no veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, aunque su compatibilidad con el art. 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales



de la conducta constitutivas de la infracción tipificada» (STC 151/1991, de 29 de septiembre, F.3).

- Por otra parte, en lo que afecta al objeto concreto del presente informe señalado en el apartado I, se advierte que dicha cláusula de exclusión no aparece contenida en la tipificación de la infracción prevista en el artículo 28 para el personal empleado público, sin que sea posible apreciar la razón que justifica tal diferenciación, como tampoco que el tipo para los altos cargos exija reiteración y no así el del personal empleado público. Por ello, deberán aclararse los motivos del distinto tratamiento de los hechos según la condición de los sujetos infractores.

c) Faltas (infracciones) cometidas por el personal laboral

Respecto al personal laboral, el artículo 143.2 de la LOGFPV, en uso de la previsión contenida en el 95.4 del TREBEP, establece que “Las faltas leves cometidas por el personal laboral serán las establecidas en el convenio colectivo de aplicación atendiendo a las mismas circunstancias que para la tipificación de las faltas graves.” Por este motivo, la infracción definida en el artículo 28 del anteproyecto de ley debe limitarse al personal funcionario, tanto de carrera como interino, ya que el apartado antes transcrito remite, para el establecimiento de faltas leves del personal laboral a lo acordado en vía convencional.

d) Faltas (infracciones) cometidas por el personal eventual

El régimen disciplinario establecido en el TREBEP y desarrollado, en los aspectos previstos en dicha norma, por la LOGFPV es aplicable, de conformidad con el artículo 93.1 del TREBEP, a “Los funcionarios públicos y el personal laboral (...)”. Por este motivo, la inclusión del personal eventual en el régimen sancionador deberá ser expresamente establecida.

e) Artículo 31 Sanciones al personal empleado público.

Se advierte la necesidad de modificar el último inciso del artículo 31, dedicado a regular las “Sanciones al personal empleado público”.

Con independencia de que el artículo 28 únicamente tipifica un tipo de infracción y el artículo citado habla de “infracciones”, por lo que también esta parte del artículo podría ser modificada, en todo caso, sí se considera necesario eliminar el último inciso “(...) según su naturaleza” ya que el anteproyecto sólo prevé un tipo de falta que puede ser cometidas por el personal empleado público en esta materia, concretamente falta leve.

f) Artículo 34. Prescripción de las infracciones y sanciones.

El artículo 34 debe completarse con una referencia a que el plazo de prescripción de infracciones y sanciones, cuando la infracción se cometa por personal funcionario público y



laboral, será el establecido en la normativa reguladora del régimen disciplinario que resulte de aplicación.

2. Informe de participación de *lobbies* en los procesos de elaboración de normas.

El alcance que la redacción del artículo 18 da al informe de participación de *lobbies* en los procesos de elaboración de normas exige establecer, en vía reglamentaria, una regulación más detallada de determinados aspectos recogidos en dicho precepto que permita aclarar cuestiones como qué debe entenderse por contactos indirectos y qué tipo de contactos no escritos deben considerarse susceptibles de ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar el informe.

Cabe anticipar que este nuevo trámite añadido a la elaboración de normas con rango de ley y reglamento del Consell va a exigir la adopción de protocolos de actuación y métodos de trabajo, preferentemente electrónicos, que permitan tener constancia de las actuaciones que se produzcan en la tramitación de las normas del rango indicado, lo cual debería ser abordado en el desarrollo reglamentario previsto por la disposición final primera del anteproyecto.

Por este motivo, se sugiere que se introduzca una modificación, en la disposición final segunda del anteproyecto, que supedite la entrada en vigor del Capítulo III de la norma al previo desarrollo reglamentario en dicha materia.

III. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto, no existe inconveniente jurídico para la tramitación y aprobación del anteproyecto de Ley de la Generalitat, reguladora de la actividad de *lobby* en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental, siempre que se tengan en cuenta las observaciones efectuadas en el presente informe.

Es todo cuanto se informa en relación con el anteproyecto de ley presentado, con independencia de los demás informes que procedan preceptivamente de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente.

Valencia, 19 de mayo de 2017

LA CONSELLERA DE JUSTICIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, REFORMAS
DEMOCRÁTICAS Y LIBERTADES PÚBLICAS


Gabriela Bravo San Estanislao