

ADVOCACIA GENERAL DE LA GENERALITAT

Informe

Referencia	14 / 19
Solicitante	Subsecretaría.
Asunto	Cuestiones en relación con el informe a emitir por la Oficina de Control de Conflictos de Intereses para su elevación al Consell y remisión a Les Corts de acuerdo con el art. 34 del Decreto 65/2018 del Consell, por el que se desarrolla la Ley de la Generalitat 8/2016 de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos.

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

I.- La Subsecretaría nos hace llegar un escrito donde, con carácter urgente, solicita la emisión de informe de esta Abogacía en relación con varias cuestiones referentes al informe que, de acuerdo con el art. 34 del Decreto 65/2018 del Consell, por el que se desarrolla la Ley de la Generalitat 8/2016, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos, se ha de emitir por la Oficina de

Control de Conflictos de Intereses (en adelante, OCCI) para su elevación al Consell y remisión a Les Corts.

En concreto, tras realizar un serie de consideraciones se indica en dicho escrito que “...se solicita informe sobre los siguientes extremos:

1. Alcance y contenido del informe que ha de ser emitido de conformidad con el citado artículo 34 del Decreto 65/2018, para su elevación al Pleno del Consell y posterior remisión a Les Corts y traslado a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.

2. Órgano y/o unidad administrativa que tiene atribuida la facultad o la función de emitir el referido informe y limitaciones en el ejercicio de las facultades atribuidas, en su caso.

3. Alcance de la expresión a «otras incidencias o hechos relevantes» a que se refiere el propio artículo 34.

4. Significado de la autonomía funcional que se otorga a la Oficina de Control de Conflictos de Intereses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 8/2016 e interrelación con el principio de jerarquía recogido en el artículo 60 y en los artículos 66 a 73 de la Ley 5/1983, del Consell; con la obligación de neutralidad o imparcialidad que comporta el ejercicio de funciones públicas; y con las facultades de vigilancia, fiscalización y supervisión de la OCCI que corresponden a la Dirección General de Transparencia y Participación (excluidas expresamente de las competencias delegadas por Resolución de 3 de julio de 2018).

5. Alcance de las competencias de la Subsecretaría y de la persona titular de la conselleria respecto al informe que ha de elevarse al Consell en virtud del artículo 34.”

II.- De acuerdo con el art. 5.2 de la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, no estamos en ninguno de los supuestos de informe preceptivo de la

Abogacía General. Se trata por tanto de un informe no preceptivo, que según el art. 5.3 de la citada Ley cabe solicitar cuando se considere necesario y se fundamente la importancia económica, trascendencia social o dificultad técnico-jurídica del asunto, con los requisitos de los arts. 17 y 18 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat.

Por otro lado debe recordarse que, según el art. 6.1 de la misma disposición legal, *“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”*.

Y resulta de aplicación, igualmente, lo que establecen los arts. 79 y 80 de la Ley 39/2015, con carácter general, respecto a los informes en los procedimientos administrativos.

III.- A la vista de las consideraciones contenidas en el escrito de la Subsecretaría, y teniendo en cuenta la normativa aplicable, se ha de decir lo siguiente en relación con cada una de las concretas cuestiones que se plantean:

Primero.- *Alcance y contenido del informe que ha de ser emitido de conformidad con el citado artículo 34 del Decreto 65/2018, para su elevación al Pleno del Consell y posterior remisión a Les Corts y traslado a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.*

El mencionado art. 34 establece:

“1. Anualmente, la Oficina de Control de Conflictos de Intereses elevará al Consell, a través de la persona titular de la conselleria competente en materia de transparencia, un informe, que será remitido a Les Corts dentro de los dos primeros meses del año natural,

acerca del cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, y en este decreto.

2. Dicho informe incorporará la información contenida en el Registro de Control de Conflictos de Intereses relativa al número de personas obligadas a presentar las declaraciones de actividades y bienes, derechos y obligaciones patrimoniales, el número de declaraciones formuladas y las personas a quien corresponden. Incluirá también información sobre el número de resoluciones en materia de compatibilidad e incompatibilidad, sobre la aplicación del régimen sancionador y los casos en que no se haya producido la incoación del procedimiento sancionador al que se refiere el apartado 1 del artículo 48 de este decreto y sobre cualesquiera otras incidencias o hechos relevantes, tales como comunicaciones de abstención, inhibición y recusación.

3. Una vez acordada por el Consell la remisión a Les Corts del informe a que se refieren los apartados anteriores, la Oficina de Control de Conflictos de Intereses dará traslado del mismo a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.”

El contenido del informe que ha de ser emitido de conformidad con este precepto viene determinado, como se aprecia, en el apartado 2 del mismo.

A la vista del escrito de la Subsecretaría, en el que tras hacer una serie de razonamientos se plantea consulta a esta Abogacía, las dudas se suscitan en relación con el inciso final de ese apartado 2 del art. 34 donde, después de quedar indicados y perfectamente definidos una serie de aspectos que deberá *incorporar* el informe, se añade que el mismo “Incluirá también información (...) sobre cualesquiera otras incidencias o hechos relevantes, tales como comunicaciones de abstención, inhibición y recusación”.

Nos encontramos ante la utilización de un concepto jurídico indeterminado, si bien es cierto que justo a continuación se citan algunos ejemplos de aquello a lo que se pretende aludir, lo que en alguna medida podría entenderse como dirigido a facilitar la interpretación del mandato normativo. No obstante, lo bien cierto es que no se ponen

límites a lo que haya de entenderse como *cualesquiera otras incidencias o hechos relevantes*.

Por otro lado, hay que señalar también que la Ley de la Generalitat 8/2016, de 28 de octubre, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos, en su art. 10, apartado 2 e), señala que

“(...) 2. Son funciones de la Oficina de Control de Conflictos de Intereses: (...)

e) Realizar un informe anual, que en todo caso será público, sobre las situaciones de compatibilidad e incompatibilidad, incidencias, aplicación del régimen disciplinario y cualquier hecho relevante en su gestión.”

Vemos pues que en la Ley se habla de *“cualquier hecho relevante”*, y que ello viene referido al ámbito de *“su gestión”* sin fijar límite alguno.

De lo que se trata aquí es de llevar a cabo una interpretación del artículo 34 del Decreto 65/2018 en cuanto indagación de su sentido, para la determinación de su contenido y alcance efectivo, de su precisa extensión y de su aplicación al caso concreto.

A estos efectos, debe recordarse que el Capítulo II del Título Preliminar del Código Civil establece una serie de principios generales sobre *“Aplicación de las normas jurídicas”*, y así su art 3.1 comienza indicando que *“Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas”*.

Es decir, que la primera y preferente regla interpretativa es la literal: si los términos de la norma son claros ha de estarse al sentido gramatical. Así, no ha de ponerse en marcha otro mecanismo interpretativo si la norma aparece redactada con suficiente claridad y precisión de manera que su contenido, el alcance de lo establecido, el sentido de su regulación y su ámbito material se deducen del texto de manera tan patente que ir más allá en la interpretación del precepto sería innecesario o ineficaz; puesto que, como

afirma alguna resolución judicial, este ir más allá podría conducir incluso a deformar la intención del legislador por llevar a soluciones jurídicas distintas o contrarias a las que efectivamente la norma consagra.

No obstante, si la interpretación literal no resulta completamente clarificadora se habrá de contemplar también *el contexto* de la norma, sus *antecedentes históricos y legislativos*, así como *la realidad social* del momento, siempre *atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad* de tal norma.

Y, en el supuesto que aquí nos ocupa, dentro del *contexto* de la norma hay que valorar la autonomía funcional que tiene atribuida la Oficina de Control de Conflictos de Intereses, expresamente consagrada en el art. 10, apartado 1, de la citada Ley de la Generalitat 8/2016 (*“Se crea la Oficina de Control de Conflictos de Intereses, que estará adscrita a la conselleria competente en materia de transparencia y gozará de autonomía funcional”*) y mencionada también en el art. 9, apartado 1 párrafo segundo, del vigente Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparencia aprobado por Decreto del Consell 195/2018, de 31 de octubre.

Teniendo en cuenta todo lo dicho, y centrándonos en determinar cuál deberá ser el *alcance y contenido del informe que ha de ser emitido de conformidad con el art. 34 del Decreto 65/2018, para su elevación al Pleno del Consell y posterior remisión a Les Corts y traslado a la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana*, esta unidad entiende que dicho informe debe incorporar toda la información específicamente señalada en el apartado 2 de dicho artículo, y además de ello *cualesquiera otras incidencias o hechos* que dicha *Oficina de Control de Conflictos de Intereses* considere *relevantes*; entre ellos por ejemplo *comunicaciones de abstención, inhibición y recusación*, pero también cualesquiera otros hechos o incidencias.

Otra cosa supondría una contradicción con la autonomía funcional que tiene atribuida la Oficina de Control de Conflictos de Intereses, que forma parte de la esencia misma de su creación y de las funciones que tiene atribuidas.

Segundo.- *Órgano y/o unidad administrativa que tiene atribuida la facultad o la función de emitir el referido informe y limitaciones en el ejercicio de las facultades atribuidas, en su caso.*

Utilizando los mismos criterios interpretativos antes enunciados, desde esta unidad sólo podemos añadir que la emisión del informe al que se refiere el tan repetido artículo 34 del Decreto 65/2018 corresponde a la Oficina de Control de Conflictos de Intereses; y en cuanto a las *limitaciones* ya nos hemos pronunciado y no hay más que añadir.

Tercero.- *Alcance de la expresión a «otras incidencias o hechos relevantes» a que se refiere el propio artículo 34.*

El parecer de esta Abogacía sobre esta cuestión también ha quedado ya patente en lo dicho con anterioridad.

Cuarto.- *Significado de la autonomía funcional que se otorga a la Oficina de Control de Conflicto de Intereses de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 8/2016 e interrelación con el principio de jerarquía recogido en el artículo 60 y en los artículos 66 a 73 de la Ley 5/1983, del Consell; con la obligación de neutralidad o imparcialidad que comporta el ejercicio de funciones públicas; y con las facultades de vigilancia, fiscalización y supervisión de la OCCI que corresponden a la Dirección General de Transparencia y Participación (excluidas expresamente de las competencias delegadas por Resolución de 3 de julio de 2018).*

Teniendo en cuenta las normas que se citan, junto con todas las demás de general y pertinente aplicación, y sin que proceda entrar aquí a realizar un estudio teórico

exhaustivo general de lo que significa la autonomía funcional de que están investidos algunos órganos administrativos, en síntesis cabe decir que la misma supone que el órgano en cuestión, -en este caso la Oficina de Control de Conflicto de Intereses- no podrá ser sometido a mensajes o instrucciones que pretendan condicionar o dirigir el sentido de sus actuaciones, actuaciones entre las cuales están los informes que le corresponde emitir.

Quinto.- Alcance de las competencias de la Subsecretaría y de la persona titular de la conselleria respecto al informe que ha de elevarse al Consell en virtud del artículo 34.

Según ese mismo art. 34 del Decreto del Consell 65/2018, a la persona titular de la Conselleria le corresponde presentar al Consell el informe que, según el precepto, la Oficina debe *elevar* a este último. En cuanto a la Subsecretaría, realizará las actuaciones de apoyo administrativo relacionadas con ello de acuerdo con el art. 14 y siguientes del Decreto del Consell 195/2018, de 31 de octubre, por el que se aprobó el vigente Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Transparencia.

Es cuanto se debe informar.

Valencia, 07 de marzo de 2019.

El Abogado de la Generalitat

