



Castilla-La Mancha



Gabinete Jurídico
**Consejería de Presidencia y
Administraciones Públicas**
Pza. del Cardenal Silíceo, s/n
45071 Toledo

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA

Con fecha 18 de febrero de 2016 se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta del Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno relativa al asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe.

Para la elaboración del mismo se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Texto del anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCLM)
2. Informe propuesta de la Oficina de Transparencia y Control Presupuestario (actualmente Oficina de Transparencia y Buen Gobierno), de fecha 6 de octubre de 2015, que se eleva al Vicepresidente de la Junta-de Comunidades de Castilla-La Mancha, para que adopte, si procede, en los términos establecidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha.
3. Resolución del Vicepresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de fecha 8 de octubre de 2015, por la que se autoriza el inicio del procedimiento de tramitación del Anteproyecto.



4. Informe de impacto de género de fecha 26 de octubre de 2015.

5. Memoria inicial, de fecha 26 de octubre de 2015, elaborada al amparo de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que incluye antecedentes, necesidad y oportunidad del Anteproyecto, contenido de la propuesta y análisis de impacto normativo, económico y de reducción de cargas administrativas.

6. Informe de fecha 4 de noviembre de 2015, de la Secretaría General de la Presidencia, emitido con carácter previo a la elevación del borrador del Anteproyecto de Ley a la toma de conocimiento por el Consejo de Gobierno, de conformidad con lo que se establece en el epígrafe 3.1.1 de las "Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno", aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2015.

7. Certificado acreditativo de que en sesión de fecha 10 de noviembre de 2015, el Consejo de Gobierno tomo conocimiento del borrador de Anteproyecto de Ley de transparencia y buen gobierno de Castilla-La Mancha.

8. Informe de 18 de noviembre de 2015 de la Inspección General de Servicios de la Administración Regional sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos del borrador del Anteproyecto de Ley se ajusta y cumple con dicha normativa.

9. Resolución de 19 de noviembre de 2015 de la Oficina de Transparencia y Control Presupuestario, publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha nº 230, de 24 de noviembre de 2015, por la que se dispone la apertura de un periodo de información pública sobre el anteproyecto de LTBG CLM.



Castilla-La Mancha



Gabinete Jurídico
**Consejería de Presidencia y
Administraciones Públicas**

Pza. del Cardenal Silíceo, s/n
45071 Toledo

10. Oficio de la Secretaria General de la Presidencia de fecha 25 de noviembre, solicitando la emisión de informe preceptivo por parte del Consejo Regional de Municipios en base a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con base en los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. ÁMBITO COMPETENCIAL.

El Anteproyecto de Ley cuenta con sólidos fundamentos constitucionales y estatutarios, y concuerda con las declaraciones internacionales de derechos y convenios suscritos por España, así como con la normativa de la Unión Europea.

Puede afirmarse que la disposición proyectada se inscribe en una senda de profundización en los instrumentos al servicio de la transparencia, que implícita o explícitamente se reconoce por diversos cauces desde la promulgación de la Constitución Española de 1978.

La propia Constitución no sólo reconoce la audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten (artículo 105.a), sino que mandata al legislador para que regule el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas (artículo 105.c); derecho desarrollado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La



Castilla-La Mancha



Gabinete Jurídico
Consejería de Presidencia y
Administraciones Públicas

Pza. del Cardenal Silíceo, s/n
45071 Toledo

misma Ley 30/1992 establece en su artículo 3.5 que "en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación".

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, constituye obligado marco de referencia, sin perder de vista la proyección que en este ámbito tienen también la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que configuran un marco favorable para que las Cortes de Castilla-La Mancha puedan aprobar la futura Ley de Transparencia partiendo de los preceptos constitucionales y estatutarios y de las determinaciones básicas contenidas en la regulación estatal mencionada, inspirada en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos.

Desde la perspectiva autonómica, el fomento de la transparencia, como acertadamente refleja la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, encuentra su justificación en diferentes preceptos del Estatuto de Autonomía, en concreto, en los artículos 4.2, 31.1.1 y 28 y 39.3.

SEGUNDO.PROCEDIMIENTO

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo **35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha**, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno.

Dice el citado artículo 35 de la Ley 11/2003: *"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto*



con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

2. Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

3. Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios.”.

Del estudio del expediente administrativo remitido consta que desde la Oficina de Transparencia y Control Presupuestario (actualmente Oficina de Transparencia y Buen Gobierno), con fecha 6 de octubre de 2015, se elevó Informe-propuesta al Vicepresidente de la Junta de Comunidades, para que acordase, en los términos establecidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley de transparencia y buen gobierno.

Consta la correspondiente memoria, de fecha 26 de octubre de 2015 así como el informe de la Inspección General de Servicios de 18 de noviembre de 2015 sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimientos administrativos.

Por Resolución de 19 de noviembre de 2015 (DOCM de 24 de noviembre) se dispuso la apertura de un período de información pública por un plazo de 20 días a fin de que los ciudadanos pudieran conocer el desarrollo de su elaboración y pudieran presentar cuantas sugerencias estimasen oportunas habilitándose al efecto una dirección de correo electrónico específica



(sugerencias.tr@jccm.es) así como a través del correo general de la Oficina (otcp@jccm.es).

Mediante diversos oficios de fecha 17 de noviembre de 2015, el Director de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno remitió a las Secretarías Generales de las Consejerías de la Administración regional, en cumplimiento de las instrucciones sobre el régimen administrativo del Consejo de Gobierno, aprobadas por acuerdo de 29 de septiembre de 2015, el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, para que en el plazo de 10 días emitieran el correspondiente informe con las alegaciones y consideraciones que juzgaran pertinentes.

Asimismo, el Director de la Oficina, el 4 de diciembre de 2015, remitió escrito a diferentes organizaciones, instituciones y expertos en materia de transparencia y buen gobierno a fin de recabar sus observaciones y sugerencias para mejorar la calidad del texto en tramitación.

Por otro lado, el Secretario General de la Presidencia, con fecha 25 de noviembre, solicitó la emisión de informe por parte del Consejo Regional de Municipios en base a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha, siendo informado favorablemente el borrador del Anteproyecto de Ley en la sesión del Consejo celebrada el 2 de febrero de 2016.

De lo expuesto cabe concluir afirmando que se ha respetado el procedimiento general previsto legalmente para la elaboración del anteproyecto de Ley.

También se cumple lo preceptuado en el artículo 6 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad de Castilla-La Mancha con la inclusión del informe sobre el impacto por razón de género. Dice el mencionado precepto al respecto: "Artículo 6. Perspectiva de género e informe de impacto de género



1. *A efectos de esta Ley, se entenderá por perspectiva de género el análisis de la realidad social que surge al considerar las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de las mujeres y de los hombres, atendiendo a los distintos modos y valores en los que han sido socializados.*
2. *El resultado de aplicar la perspectiva de género a una actuación normativa se denomina informe de impacto de género.*
3. *Todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad.”*

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, se **requiere dictamen del Consejo Consultivo** tras la asunción de la iniciativa legislativa y una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el Anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.

TERCERO. FONDO

El Anteproyecto consta de una exposición de motivos, de sesenta y seis artículos distribuidos en cinco títulos. Contiene ocho disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

El primero de dichos títulos (artículo 1 a 3) bajo la rúbrica "Disposiciones Generales", además de concretar el objeto de la Ley, precisa el ámbito subjetivo de aplicación, y define determinados conceptos que se emplean en el



articulado, así como los principios básicos y los derechos y obligaciones que se reconocen en materia de acceso a la información pública.

El Título segundo bajo la rúbrica “Transparencia” (artículos 4 a 33) distingue tres niveles de sujeción en el capítulo I.

En primera instancia, en el artículo 4, se delimitan los sujetos a quienes incumbe de manera más estricta el cumplimiento de las obligaciones que de ella se derivan, adaptando en este punto la legislación básica estatal a la estructura de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y su sector público regional.

En segundo lugar, en el artículo 5, se encuentran los sujetos que simplemente se encuentran obligados a la publicidad activa en su condición de partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, en todo caso, y además por la circunstancia de ser perceptores de ayudas o subvenciones, o por la celebración de contratos o convenios que generen obligaciones económicas con cargo a los presupuestos regionales.

Por último, en el artículo 6, se encuentran los sujetos obligados simplemente a suministrar la información que les requieran los sujetos del artículo 4 para el cumplimiento por éstos de sus deberes de publicidad activa. En este apartado la presente ley recoge un sistema de multas coercitivas con el fin de vencer la posible resistencia de los destinatarios de dicho mandato.

El capítulo II, compuesto de dos secciones, regula específicamente en la sección primera el Portal de Transparencia, como dirección electrónica disponible a través de redes de telecomunicaciones para poner a disposición de los ciudadanos la información cuya publicidad se impone a los sujetos obligados. En la sección segunda se regula la información sujeta a publicidad

El Título III (artículos 34 a 47) contiene las normas sobre buen gobierno, buena administración, gobierno abierto y grupos de interés.



El Título IV regula el régimen sancionador (artículos 48 a 57).

En esta materia, procede recordar, ante todo, que el legislador debe poner especial celo en la configuración de las normas sancionadoras en aras del respecto de las exigencias de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de los principios constitucionales que delimitan la potestad sancionadora.

A este respecto, debe recordarse la importancia de que el legislador se ajuste a las exigencias de *lex scripta*, *lex praevia* y *lex certa* (STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2), extremando su celo para asegurar el respeto a la doble garantía, material y formal, que deriva del artículo 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo; 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre otras). El cumplimiento de tales exigencias debería traducirse en la precisa tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes sanciones; tarea que debe culminar con un grado de concreción suficiente, que permita garantizar que los interesados puedan conocer qué tipo de conductas serán consideradas como infracción y cuáles son sus consecuencias jurídicas.

Por tanto el Gabinete Jurídico insiste en esa doctrina, y en particular en las exigencias del principio de taxatividad, inherente a la reserva de ley rectamente entendida, esto es, con el rigor y la fidelidad debida al mandato de nuestra Constitución.

Expuesto lo anterior, se considera que la regulación examinada responde en términos generales a las exigencias constitucionales antes expuestas.

Como señala la exposición de motivos, la tipificación tripartita de las infracciones en leves, graves y muy graves distingue, por un lado, en función de los sujetos activos, las de naturaleza disciplinaria, es decir, las que sólo pueden cometerse por altos cargos y asimilados o el resto del personal al



Castilla-La Mancha



Gabinete Jurídico
Consejería de Presidencia y
Administraciones Públicas

Pza. del Cardenal Silíceo, s/n
45071 Toledo

servicio de la Administración y sus organismos y entes, de las que tienen naturaleza distinta por imponerse al resto de sujetos que no están ligados por relación de sujeción especial con los poderes públicos. Y para una estructura sistemática más comprensible, se opta por dividir, entre las diversas infracciones, las que se refieren a la publicidad activa, el derecho de acceso, el buen gobierno y los grupos de interés.

Por último, el Título V, sobre "Garantías" (artículos 58 a 66) establece el entramado institucional sobre el que deben desarrollarse las competencias sobre transparencia, buen gobierno y gobierno abierto derivadas de la presente ley. En su capítulo I se recogen los órganos exclusivamente competentes en materia de transparencia en la Administración regional y su sector público.

A su vez se desarrolla la regulación de la Oficina de Transparencia para el diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de las políticas sobre transparencia en el ámbito de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los organismos y entes públicos vinculados o dependientes.

En el capítulo II, como órgano independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía orgánica y funcional, se crea el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un órgano con personalidad jurídica propia, adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, que desarrolla su actividad con independencia y en régimen de derecho administrativo. Se compone de dos órganos colegiados: la Comisión Ejecutiva, formada por la presidencia y dos adjuntías, elegidas por las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos, sobre las respectivas propuestas de candidatos presentadas por los entes y organizaciones integrantes de la Comisión Consultiva. Y, por otra parte, dicha Comisión Consultiva, en la que están representadas las Cortes de Castilla-La Mancha, la Administración regional, el Consejo Consultivo, la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La



Mancha, la Universidad y de entidades representativas de diversos intereses colectivos.

El Gabinete Jurídico considera que el anteproyecto de Ley constituye un avance importante para el fortalecimiento de la transparencia, facilitando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, la fiscalización de la acción de sus gobernantes y la mejora en la gestión pública, como bien se indica en su memoria justificativa.

La transparencia contribuye, sin duda, al sometimiento de las Administraciones Públicas a la legalidad y asegura que su actuación responda a los intereses públicos; la regulación examinada supone en este sentido un instrumento coadyuvante en la lucha contra la arbitrariedad, las inmunidades del poder y la corrupción, e impulsa el buen gobierno, la eficiencia y el correcto funcionamiento de los servicios públicos. En una sociedad democrática, la transparencia es la regla, y el acceso a la información pública debe reconocerse como tal, sin más limitaciones que las exigidas por la tutela de derechos individuales y colectivos que no pueden ser sacrificados, sino armonizados con el de acceso a la información pública.

Por las razones antes expuestas, la potenciación de las obligaciones de publicidad activa y la ampliación de las posibilidades de acceso a la información pública con respecto a las obligaciones mínimas establecidas en la legislación nacional, deben valorarse positivamente. Menores limitaciones o restricciones en el acceso y un mayor alcance en las obligaciones y compromisos de publicidad activa, formación y difusión, significan más transparencia y esta opción resulta plausible, siempre que se respeten otros derechos y principios constitucionales que no pueden ser sacrificados, sino cohonestados con el reconocimiento del derecho a la información pública.



Sin perjuicio de lo anterior, se formulan las **observaciones** que siguen a continuación:

1) En el índice del anteproyecto, dentro de las disposiciones finales, se contienen dos: la disposición final primera y por error la “disposición adicional segunda” cuando debe denominarse “disposición final segunda”.

Al final del texto del anteproyecto se vuelve a advertir otro error en las disposiciones finales, pues se regula la disposición final primera y por equivocación, a continuación se alude a la disposición final primera cuando debe decir “disposición final segunda”.

2) Se considera adecuado por mejor técnica legislativa que se incluya dentro de los sujetos obligados del artículo 4, como apartados 3 y 4, al Consejo Consultivo y a las Cortes, en los mismos términos que se regulan en las disposiciones adicionales primera y segunda. De esta forma se seguiría la sistemática fijada por la Ley básica estatal 19/2013 y que es secundada por la mayoría de la legislación autonómica sobre la materia.

Hay que recordar que estas disposiciones deberán regular, según la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa:

a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal.

El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.



b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.

c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.

d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

3) En el artículo 4.1.a) dentro de los sujetos obligados debe mencionarse a los organismos autónomos pues sólo se menciona a los organismos pero en el artículo 12.2 se hace referencia a los organismos autónomos por lo que se considera necesario establecer una uniformidad terminológica.

4) Puede considerarse correcto el sentido del silencio, no obstante no es cuestión pacífica.

La Ley 19/2013, de Transparencia impone un doble silencio negativo, al solicitar el acceso a la información y no obtener respuesta (art.20.4:” 4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.”) y al formularse el recurso potestativo ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (art.23.4:” 4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.”).

El problema de esta regulación (que por otra parte no ha sido seguida por las legislaciones autonómicas, como la catalana, aragonesa donde impera el silencio positivo) radica en que estamos ante una atribución legal del sentido negativo del silencio pero indiscriminada y universal. En cambio en Castilla-La Mancha se limita a los procedimientos de los sujetos del artículo 4.1.a).



Castilla-La Mancha



Gabinete Jurídico
Consejería de Presidencia y
Administraciones Públicas
Pza. del Cardenal Silíceo, s/n
45071 Toledo

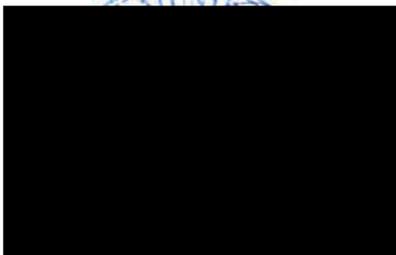
CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha, se **informa favorablemente el anteproyecto de Ley de la Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.**

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.

En Toledo a 22 de febrero de 2016

Letrada



Vº Bº de la Directora de los Servicios Jurídicos

