

MEMORIA INICIAL DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA

I.- ANTECEDENTES.

En relación con el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, se elabora a continuación la presente memoria, 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 exige la elevación al Consejo de Gobierno de dichos Anteproyectos *"con todas las actuaciones y antecedentes"*.

Entre estos "antecedentes", las vigentes "Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno", aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2015, concretan en su apartado 3.2.1, letra c) la necesidad de elaborar el siguiente documento:

"Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:

1º.- Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º.- Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º.- Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º.- Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir – comparando la normativa preexistente y la que se propone – la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que sean simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica,...).

La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto".

Como presupuesto de este procedimiento de elaboración normativa, hay que citar asimismo:

1º.- El informe-propuesta del Director de la Oficina de la Transparencia y del Control Presupuestario, de 6 de octubre de 2015, en el que se eleva al titular de la Vicepresidencia la conveniencia de elaborar el Anteproyecto de Ley.

2º.- La Resolución del Vicepresidente, de 8 de octubre de 2015, por la que se autoriza la presente iniciativa reglamentaria.

II.- NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DEL ANTEPROYECTO.

La raíz del pensamiento democrático y, por ende, de la democracia participativa consagrada en la Ilustración se asienta firmemente en dos pilares básicos: la implantación de mecanismos de división de poderes y el diseño de sistemas de control y rendición de cuentas por parte de quienes se consideran simplemente administradores de los mismos. Y para ello, la transparencia de la actuación de los servidores públicos resulta un antecedente imprescindible. En conocida expresión de Madison "Un gobierno del pueblo, en ausencia de toda información del pueblo o de los medios que le permiten acceder a ella, no es más que el prólogo de una farsa o de una tragedia...Un pueblo que quiere ser su propio soberano debe procurarse el poder que le facilita el conocimiento".

La indudable importancia que representa facilitar la información a disposición de los poderes públicos empezó a sentirse en Europa a mediados de los años ochenta del pasado siglo. En el ámbito del programa "Impact", sobre la creación de un marco comunitario de la información, se puso de manifiesto el importante papel que la misma representaba para el buen funcionamiento del mercado interior y para garantizar el correcto ejercicio de las libertades comunitarias relativas a la libre circulación de mercancías, servicios y personas. En 1998 se publicó el Libro Verde de la Comisión, denominado "La información del sector público: un recurso clave para Europa" donde se llega a considerar la buena disponibilidad de la información pública como requisito previo indispensable para equilibrar la competitividad de las empresas de la Unión Europea respecto de sus homólogas estadounidenses, que desde la temprana promulgación en 1966 de la denominada "Freedom of Information Act", modificada en 1996, ya se beneficiaban de un amplio marco de acceso a la información administrativa federal.

Pero el acceso a la información del sector público, constituye asimismo un elemento clave tanto para los ciudadanos en general como para trabajadores, estudiantes o emprendedores, en particular, a quienes por propiciárseles un mejor conocimiento de las oportunidades, circunstancias y procedimientos que existen en los diferentes países de Europa, se les abren nuevas perspectivas para la toma de decisiones y, en su caso, para incentivar su movilidad.

Las anteriores preocupaciones encontraron un primer apoyo normativo – si bien de naturaleza sectorial circunscrito al medio ambiente – en la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, por la que se da cumplimiento al Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad Económica Europea.

En un contexto más general se aprobó la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, cuyo objeto, según su artículo 1, era establecer un conjunto mínimo de normas para regular la reutilización – y los instrumentos prácticos para la misma – de los documentos existentes conservados por organismos del sector público de los Estados miembros, sin imponerles en principio ningún deber de facilitarlos. En materia de medio ambiente, sin embargo, los pasos hacia la total transparencia se dieron más rápidamente con la ratificación por la Unión Europea del Convenio de Aarhus y la aprobación de las Directivas 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003 (que deroga la Directiva 90/313/CEE) y la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de mayo de 2003 (que modifica las Directivas comunitarias 85/337/CEE y 96/61/CE, relativas a la participación pública y acceso a la justicia ambiental).

Resulta necesario destacar asimismo el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, abierto a la firma en la localidad noruega de Tromsø el 18 de junio de 2009 y resultado de diversas declaraciones y recomendaciones anteriores del propio Consejo. Si bien todavía no se han reunido las adhesiones suficientes para su entrada en vigor, en dicho Convenio se considera que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos por parte de la ciudadanía no sólo proporciona una fuente de información para el público, sino que ayuda a éste a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y las autoridades públicas y fomenta la integridad, eficacia, eficiencia y responsabilidad de aquéllas, ayudando así a afirmar su legitimidad.

La profunda crisis económico-financiera que ha sacudido a Europa en estos últimos años, ha resultado ser un nuevo factor catalizador para imponer la apertura de los datos públicos. En la Comunicación de 12 de diciembre de 2011, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones denominada "Datos Abiertos, un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente" se ha establecido como uno de los objetivos de la estrategia de la Unión 2020 utilizar sus recursos de la mejor manera posible. Entre ellos, cita expresamente los datos generados, recogidos o sufragados por todos los organismos públicos de la Unión Europea.

Para ello la Directiva 2013/37/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, modificando la 2003/98/CE, ya impone a los Estados miembros la obligación inequívoca de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo que el acceso esté restringido o excluido en virtud de normas nacionales o las propias excepciones establecidas en la presente Directiva.

En nuestro derecho patrio, el artículo 105 b) de la Constitución Española de 1978 remite a la regulación legal *"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"*. Esta llamada legal fue en principio cubierta por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuyos artículos 35 y 37 se regularon, respectivamente, los derechos de acceso a los expedientes administrativos de los interesados en los procedimientos y los de la ciudadanía en general. En este último caso se configuró un acceso sujeto a múltiples restricciones y condicionalidades, no sólo derivadas de la colisión con otros derechos susceptibles de protección, como la intimidad o el honor, sino también en virtud de causas menos justificadas, como la necesidad de que los expedientes estuviesen terminados al tiempo de la solicitud de acceso o que se invocara la existencia de un interés legítimo y directo.

Un primer paso adelante en la universalización del derecho de acceso a la información de los poderes públicos se produjo sectorialmente en el ámbito medioambiental. En un principio con la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente. Y algo más tarde con la hoy vigente Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, norma que transpone las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, supuso un cambio de tendencia, en aras a la flexibilización del derecho de acceso, al reconocerse la necesidad *"...de poner a disposición de ciudadanos y empresas al menos un punto de acceso general a través del cual los usuarios puedan, de forma sencilla, acceder a la información y servicios de su competencia..."*, cuyo destinatario inicial fue la Administración General del Estado.

Pero es particularmente con la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, cuando se pone de manifiesto la gran importancia que tiene la información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad derivada del desarrollo de la sociedad de la información, como elemento que coadyuva al crecimiento económico, la creación de empleo y, en el caso concreto de los ciudadanos, como factor de transparencia y guía de participación democrática. Ahora bien, esta norma tiene como único objeto regular la utilización por las personas físicas y jurídicas, con fines o no comerciales, de la documentación recogida, producida o publicada por las diferentes administraciones y organismos del sector público.

La generalización, sin embargo, del deber de transparencia no se ha impuesto hasta la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que ha elevado el marco de las obligaciones en el ámbito de la transparencia y buen gobierno, con el carácter de normativa estatal básica. A esta norma, y a su legislación de desarrollo, se remite expresamente el artículo 13 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, de futura vigencia, en lo que respecta al derecho de acceso a la información pública, archivos y registros.

En el caso de las Comunidades Autónomas, la Disposición final novena de la Ley 19/2013 les otorga un plazo de adaptación de dos años, plazo cuyo "dies a quo", si bien no se fija expresamente, no puede ser otro que el día de su publicación. Por tanto, si la misma tuvo lugar en el BOE nº 295 de 10 de diciembre de 2013, será el 10 de diciembre de 2015 cuando resulte obligado aplicar las disposiciones básicas de la ley estatal.

El presente Anteproyecto resulta, por tanto, imprescindible para lograr, en primer lugar, la adaptación de la normativa básica estatal al ámbito territorial de Castilla-La Mancha, adaptación necesaria particularmente en la definición de las unidades y órganos competentes en materia de transparencia y buen gobierno, en la resolución de las reclamaciones y, en concreto, para la imposición de las sanciones correspondientes. Estas materias, por corresponder al ámbito competencial exclusivo autonómico de "autoorganización", no pueden perfilarse adecuadamente desde la legislación estatal.

Pero, aprovechando esa oportunidad, nuestra Comunidad Autónoma no debe limitarse a trasvasar simplemente el conjunto mínimo de obligaciones impuestas desde el Estado. Como manifestación inequívoca del compromiso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto de la transparencia, el presente Anteproyecto ha de servir, asimismo, para completar con medidas más ambiciosas y exigentes el marco normativo impuesto por la legislación básica estatal.

Con este Anteproyecto se pretende, en fin, garantizar en Castilla-La Mancha el derecho ciudadano a disponer de una Administración más transparente y comprometida con el ejercicio de una actividad de buen gobierno y gobierno abierto, que permita abrir cauces eficaces para la participación de todos en la gestión de los asuntos públicos y para acceder a la información que pueda resultar de su interés, asegurando el marco adecuado para una gestión eficiente, eficaz, honrada y sin tacha por parte de los gestores públicos.

En esta misma línea es posible encontrar ya abundantes normas en el resto de Comunidades Autónomas. Algunas, de publicación anterior a la propia Ley 19/2013. Este es el caso de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración Pública gallega – ahora en fase de revisión –, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra y la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

Entre las leyes posteriores a la norma básica estatal encontramos la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja; la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; la ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña; la Ley 8/2015, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón; la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana; la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Y, por último, en el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Madrid, la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas dedica su Título III a la "Transparencia, acceso a la información y buen gobierno".

III.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

El Anteproyecto Ley se compone de 5 Títulos, 7 Disposiciones Adicionales, 2 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 2 Disposiciones Finales.

El Título primero, sobre disposiciones generales, establece como triple objeto de la norma, en primer lugar, la regulación de la transparencia en su doble vertiente de publicidad activa y de acceso de las personas interesadas a la información que obre en poder de los sujetos obligados; en segundo término, la enumeración de los principios fundamentales para la implantación de un buen gobierno y un gobierno abierto, y, por último, el régimen de garantías – entendidas éstas como entes y órganos que se crean para velar por el cumplimiento de esta ley – y el de las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de sus deberes y obligaciones. En el artículo 3 se contienen, por último, definiciones de conceptos que conviene fijar para la interpretación del articulado.

El Título segundo se dedica a la transparencia, distinguiendo 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. En este último ámbito el texto, respetando los contenidos de la legislación básica estatal, realiza una doble ampliación, tanto en lo que se refiere a los sujetos – al incluir entre ellos a las federaciones de partidos, agrupaciones de electores, asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos políticos, federaciones de partidos y agrupaciones de electores – como en la cuantía de la subvención percibida por las entidades privadas, a las que se impone este deber de publicidad activa a partir de la percepción de 60.000 euros anuales, manteniendo los demás límites cuantitativos y porcentuales de la ley estatal.

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 se 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. Este último aspecto se desarrolla pormenorizadamente en la sección segunda, en la que, siguiendo la estela de las legislaciones autonómicas más exigentes, se han añadido gran cantidad de indicadores, particularmente los que pueden resultar más sensibles al interés ciudadano, relacionados con la actividad subvencional, económica, presupuestaria, financiera y contractual de la Administración regional. Como novedad singular, dentro de la información institucional y organizativa prevista en el artículo 9, se obliga a la publicación de las agendas institucionales de los titulares de los órganos directivos, de apoyo o asistencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos o entidades de derecho público, vinculadas o dependientes.

El capítulo III regula la segunda gran vertiente de la transparencia, es decir, el derecho de acceso a la información pública y su reutilización, a los que se dedican, respectivamente, las secciones primera y segunda. Como tanto el acceso como, en su caso, la reutilización de la información han de estar ligadas a la misma solicitud de los particulares, la sección 3ª configura un procedimiento único para ambas materias, con pleno respeto – en los límites de la información, causas de inadmisión, tramitación y contenido y plazos de la resolución – a la legislación estatal básica. Hay que destacar, sin embargo, que a diferencia de ésta, el sentido del silencio se ha configurado como estimatorio, con la pretensión no sólo de incentivar la diligencia en el cumplimiento de los plazos legales para las unidades de transparencia, sino también al objeto de reconocer al solicitante un acto finalizador del procedimiento, susceptible de invocarse con mayor contundencia en un eventual recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en caso de resistencia práctica de la Administración a proporcionar la información obtenida por vía presunta.

El Título III contiene las normas sobre buen gobierno, buena administración y gobierno abierto. Aun siendo conscientes de que se emplean términos con múltiples zonas de concomitancia, la pretensión en el capítulo I ha sido la de desarrollar, respecto de los altos cargos y asimilados, los principios y reglas de buen gobierno, buena parte de las cuales se encuentran establecidos con carácter básico en el Título II de la Ley 19/2013.

El Anteproyecto resulta particularmente exigente, a los estrictos efectos de su ámbito de aplicación, asimilando a la condición de alto cargo a todos aquellos que ejercen funciones efectivas de dirección en el ámbito del sector público regional, con independencia del régimen jurídico aplicable a su relación de servicios. De esta manera, por ejemplo, se considera asimilado al alto cargo el personal sujeto a relación laboral especial de alta dirección e, incluso, a los que pudieran desempeñar estas mismas funciones en una posible relación civil o mercantil, si existieren. Todos ellos, por tanto, estarán sujetos con igual intensidad al cumplimiento de las reglas de conducta de lo que se ha denominado “código ético”, expresión generalizada en nuestros días para, trascendiendo de lo que serían simples principios carentes de eficacia normativa, acabar comprendiendo auténticas reglas jurídicas de conducta y cuya aprobación está prevista en la Disposición Adicional 4ª para los seis meses siguientes a la entrada en

vigor de la presente ley. En relación con lo anterior, el artículo 35 prevé la obligación de que los altos cargos y asimilados efectúen una declaración responsable sobre el cumplimiento de los principios de buen gobierno, cuya vulneración está prevista expresamente en el Título IV como infracción administrativa, teniendo siempre en cuenta la salvedad de que, a los miembros del Consejo de Gobierno, se les pueden exigir las obligaciones de buen gobierno impuestas por la legislación estatal básica pero que, cualquier regulación adicional a las mismas, ha de reflejarse en nuestra Comunidad Autónoma en la ley especial que regule el régimen jurídico de sus componentes, por imperativo del artículo 13.Dos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

Por su parte, en el capítulo II sobre buena administración se incluyen reglas más generales cuyos destinatarios han de ser los ciudadanos y ciudadanas, pero no por ello desprovistas de idéntica eficacia jurídica. Su cumplimiento se impone en este caso a todo el personal al servicio de la Administración regional y sus organismos o entidades públicos vinculados o dependientes, y cobra especial importancia el deber de publicar "cartas de servicio" vinculantes para aquéllos, con el objeto de garantizar unas prestaciones públicas en condiciones mínimas y razonables de calidad, susceptibles de ser invocadas por los usuarios en caso de incumplimiento.

El capítulo III, recoge normas de gobierno abierto, entendido éste como aquel que busca e incentiva la participación ciudadana en la definición de normas, planes, programas, servicios públicos, así como en su evaluación, reclamando de ellos las iniciativas y sugerencias que tengan por convenientes. Se trata de un aspecto éste que, sin embargo, ha de tener la necesaria concreción legal y reglamentaria.

Por último, el capítulo IV regula los denominados "grupos de interés", en consonancia con las legislaciones más ambiciosas en la materia y las propias recomendaciones de las instituciones europeas. Se consideran tales las organizaciones y personas que, desarrollando sus actividades en el territorio de Castilla-La Mancha, se dediquen profesionalmente a influir en los procesos de elaboración de las políticas, las disposiciones normativas o, en general, las tomas de decisión pública. Si estos grupos pretenden ejercer tales actividades deberán obligatoriamente inscribirse en un registro, cuya creación está prevista, en el caso de la Administración regional, en la Disposición Adicional 6ª para un plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de esta ley. La virtualidad del registro no es sólo la de identificar a los componentes del grupo de interés, sino también imponer a sus miembros un código de conducta que garantice el ejercicio ordenado de su capacidad de influencia, cuyo incumplimiento se tipifica en el Título IV como infracción grave o leve, según los casos.

En Título IV regula el régimen de responsabilidad por el incumplimiento de los deberes y obligaciones impuestos en la ley. 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 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.

Como es evidente que las infracciones que la ley denomina "disciplinarias" podrían redundar en faltas ya tipificadas por los correspondientes regímenes funcionariales, estatutarios o laborales del personal infractor, a fin de conjurar la vulneración del principio constitucional "non bis in idem", se remite en estos

supuestos a la aplicación de aquél régimen, reservando, por tanto, la imposición de las sanciones previstas en la presente ley para los casos en que no exista duplicidad de tipificación infractora.

Por último, el Título V sobre "Garantías" 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. Su base la constituyen las denominadas "unidades de transparencia", que habrán de constituirse bajo la dependencia del órgano con competencias horizontales del sujeto obligado. Ellas son las competentes, en sus respectivos ámbitos, para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como recibir, tramitar y resolver las diversas solicitudes de acceso a la información pública, por lo que de su correcto funcionamiento depende en realidad el éxito mismo del sistema de transparencia pública. Esta es la razón de que la ley se detenga especialmente en aspectos organizativos que, en otro caso, podrían resultar impropios de ella.

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 Castilla-La Mancha y de los organismos y entes públicos vinculados o dependientes. Para coordinar en este mismo ámbito la implementación de las medidas de transparencia se crea la Comisión Interdepartamental para la Transparencia en la que, aparte de la persona titular de la consejería con competencias en la materia y el director de la Oficina, se integran asimismo las personas titulares de las secretarías generales, secretarías generales técnicas o asimilados de todas las Consejerías, así como de las direcciones generales competentes en las materias de telecomunicaciones y nuevas tecnologías, atención al ciudadano, archivos y presupuestos.

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 adjuntas, elegidas por mayoría de 3/5 por las Cortes de Castilla-La Mancha sobre las respectivas ternas de candidatos presentadas por los entes y organizaciones integrantes de la Comisión Consultiva. Y, por otra parte, dicha Comisión Consultiva, en la que están representados miembros de las Cortes de Castilla-La Mancha, de la Administración autonómica, del Consejo Consultivo, de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, de la Universidad, y de entidades representativas de diversos intereses colectivos.

El Consejo se configura así como el órgano superior de esta Comunidad Autónoma en materia de transparencia y buen gobierno al que, a través de la Comisión Ejecutiva, se le encomienda informar preceptivamente los proyectos normativos sobre dichas cuestiones, los recursos potestativos de reposición contras las resoluciones denegatorias del derecho de acceso de las unidades de transparencia y la incoación, tramitación y resolución de los expedientes disciplinarios en estas materias que afecten a los miembros del Consejo de Gobierno, así como las de interpretar las dudas, velar por el grado de cumplimiento de la normativa y formular las correspondientes recomendaciones y requerimientos con el mismo objeto.

IV.- ANÁLISIS DE IMPACTOS.

A) IMPACTO NORMATIVO

Respecto de la legislación estatal

El Anteproyecto respeta escrupulosamente el marco de las competencias estatales que se contienen como títulos de habilitación en la Disposición final octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, particularmente en lo que se refiere a los siguientes puntos:

1.- Con fundamento en el artículo 5.2 de la Ley 19/2013, que prevé la posibilidad de que las normas autonómicas prevean un régimen más amplio en materia de publicidad activa, se ha producido la ampliación de los sujetos obligados del artículo 5.1 b) del Anteproyecto, respecto de las "federaciones de partidos, agrupaciones de electores y asociaciones y fundaciones vinculadas a partidos, agrupaciones y organizaciones sindicales y empresariales", así como los previstos en el artículo 5.1 c) que incluye los perceptores de ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 60.000 euros.

El mismo fundamento tiene la ampliación de los indicadores de publicidad activa contenidos en los artículos 9 a 21 del Anteproyecto.

2.- Respecto del establecimiento en el artículo 32.3 del Anteproyecto del silencio positivo, en los casos de ausencia de resolución expresa, aunque formalmente el artículo 20.4 configura con carácter básico un silencio desestimatorio, no creemos que exista inconveniente jurídico en variar este sentido.

En primer lugar, como en tantas ocasiones ha advertido el Tribunal Constitucional, el establecimiento de legislación básica no significa privar a las Comunidades Autónomas del ejercicio de sus propias opciones legítimas de desarrollo, de modo que resultaría inconstitucional una norma básica estatal que así lo hiciera. En esta línea, el carácter básico del artículo 20 de la Ley 19/2013 no puede interpretarse como el intento de imponer en los procedimientos autonómicos de acceso a la información pública idéntico sentido del silencio, sino simplemente el reflejo de una opción procedimental tomada por el legislador estatal en su concreto apartado 4 que, entre las alternativas existentes (silencio positivo o negativo), ha decidido elegir la más desfavorable a los ciudadanos. De no entenderse así, más que la impugnación de las normas autonómicas discrepantes, cabría defender la extralimitación competencial del Estado sobre el mismo concepto de lo "básico".

En segundo lugar debe recordarse que, en las normas básicas estatales actualmente reguladoras de los procedimientos a instancia de parte, la regla general del artículo 43 de la Ley 30/1992 es el silencio estimatorio y que, en ese mismo precepto, se admite que una Ley o norma de derecho comunitario puedan variar tal sentido general. Idéntico es el régimen impuesto en el artículo 24.1 de la, en un futuro, vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Puede afirmarse, incluso, que el silencio positivo se impone normativamente con carácter general en los procedimientos que tengan por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, donde el hecho de que una ley prevea un silencio desestimatorio ha de fundamentarse expresamente en "razones imperiosas de interés general".

Entendemos que estos criterios habrán pesado asimismo en la legislación autonómica comparada en los casos de Navarra (art. 30.2, Ley Foral 11/2012), Cataluña (art. 35.1, Ley 19/2014), Aragón (art. 31.2, Ley 8/2015) o Valencia (art. 17.3, Ley 2/2015), todas ellas Comunidades Autónomas que también contemplan silencios positivos en sus respectivas normas.

Respecto de la legislación autonómica

Tampoco desde el punto de vista del ordenamiento jurídico autonómico de Castilla-La Mancha, el Anteproyecto entra en colisión con norma alguna. En nuestra Comunidad Autónoma hasta ahora sólo se han promulgado normas sobre incompatibilidades de los altos cargos y sobre su deber de presentar declaraciones de bienes, rentas y actividades.

En el primer ámbito podemos citar la temprana Ley 2/1984, de 28 de marzo, sobre el ejercicio de funciones e incompatibilidades de los altos cargos del ejecutivo regional de Castilla-La Mancha, derogada con carácter parcial – en relación con los miembros del Gobierno, así como los órganos de apoyo y directivos de la Administración Regional – tanto por la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, como por la posterior Ley 7/1997, de 5 de septiembre, ambas denominadas “del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha” y produciéndose su derogación total con la vigente Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Por cuanto a las declaraciones de bienes, rentas y actividades, se aprobó el Decreto 108/1983, de 21 de junio, sobre Registro de Altos Cargos. Más adelante se publicó la Ley 1/1993, de 20 de mayo, de Transparencia y Control de los Intereses Privados de los Gestores Públicos, desarrollada por Decreto 203/1993, de 14 de diciembre (que supuso la derogación del inicial Decreto 108/1983). A su vez esta normativa se dejó sin efecto con la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha, desarrollada por el Decreto 37/1995, de 18 de abril. La Ley 6/1994 fue, a su vez, derogada parcialmente por las tres leyes de gobierno de los años 1995, 1997 y 2003 (que se han citado en el párrafo anterior).

Ninguna de estas materias es objeto específico de regulación del presente Anteproyecto. Por tanto, no existe en el mismo contenido susceptible de derogación expresa o tácita. Por lo que respecta a la amplitud de la definición de “alto cargo” se indica con claridad que se trata de un concepto operativo en exclusiva para la aplicación de la ley especial. Y, por otra parte, en la generalidad del articulado se salvan las materias reservadas a la ley del gobierno y Consejo Consultivo en el artículo 13. Dos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, al remitir siempre a ésta y a la legislación estatal básica los límites y obligaciones que se impondrían a los miembros del Consejo de Gobierno, en relación con la transparencia, el buen gobierno y el gobierno abierto.

En cuanto a las Cortes de Castilla-La Mancha, éstas encuentran un régimen específico en el Anteproyecto (Disposición adicional primera) que, sin dejar de sujetar al deber de transparencia su actividad regida por el derecho administrativo, es respetuosa con su potestad Reglamentaria y su propia capacidad organizativa en la adopción de los principios y obligaciones impuestos por la legislación estatal básica y los derivados de la presente norma. Lo mismo ocurre con el Consejo Consultivo (Disposición adicional segunda) en lo que se refiere exclusivamente a la determinación de la unidad competente en materia de información pública y resolución de solicitudes de acceso a la información.

Respecto del ámbito local

El artículo 4.2 del Anteproyecto limita su ámbito de aplicación práctico a las entidades locales a las previsiones que en materia de transparencia y buen gobierno se derivan de la legislación estatal básica, pues en ninguno de los artículos que integran el capítulo II del Título II, respecto de los indicadores que son susceptibles de publicidad activa por los entes locales, **no** se ha ido más allá de las exigencias derivadas de la legislación estatal, aunque hubiera sido perfectamente legítimo hacerlo. En cuanto al hecho de que las resoluciones de los entes locales sobre derecho de acceso sean susceptibles de recurrirse ante el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, ello tiene su justificación en la Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, según la cual *"La resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas"*.

En conclusión, no hay afectación adicional alguna al ámbito de la autonomía local reconocido constitucionalmente en el artículo 140 de la Constitución española de 1978.

B) IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

El Anteproyecto tiene por destinataria a toda la población, sin distinción alguna entre hombres y mujeres. Dado el hecho de que este sistema se diseña por primera vez para su funcionamiento en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tampoco se dispone de una información de entidad suficiente desagregada por sexo.

En consecuencia puede decirse que el Anteproyecto carece de impactos específicos, tanto positivos como negativos, en cuestiones de género.

C) IMPACTO ECONÓMICO

En cuanto a los efectos económicos que pudieran conllevar la aprobación y aplicación del presente Anteproyecto de Ley, hay que tener en cuenta que con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se establecen obligaciones -a las que debe darse cumplimiento al ser legislación básica- de publicidad activa que vincula a los sujetos incluidos en su ámbito subjetivo (artículo 2. 1 a) *"La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local."*) y lleva a cabo la regulación del derecho de acceso a la información pública. En este sentido, las obligaciones de transparencia y de publicidad activa a la que viene vinculada la Comunidad Autónoma nacen directamente de la aprobación de la ley estatal.

Previamente a la publicación de la Ley 19/2013, en el ámbito de Castilla-La Mancha, se adoptó el Acuerdo de 28 de febrero de 2013, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobaba el Modelo de la Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional (DOCM nº 45, de 5 de marzo de 2013), por el cual se creaba una "Plataforma de la Transparencia y el Buen Gobierno" que constituye el germen del Portal previsto en el artículo 8 del Anteproyecto de Ley.

El ámbito de aplicación del Acuerdo afectaba tanto a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como a sus organismos autónomos y entidades públicas vinculadas o dependientes,

a las empresas y fundaciones públicas regionales y a los consorcios participados mayoritariamente por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Se establecía que en la Plataforma se crearían accesos clasificados según las diferentes áreas de transparencia: información institucional, sociedad y ciudadanía, economía y finanzas, contratación pública, urbanismo y territorio, otros indicadores.

Se daba un plazo, el 31 de diciembre de 2013, para la puesta en funcionamiento de la Plataforma de la Transparencia y el Buen Gobierno, así como para finalizar la adaptación de la información de todos los indicadores recogidos en la misma.

Posteriormente, y para llevar a efecto lo que dispone la Ley 19/2013, se aprobó el Acuerdo de 3 de septiembre de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptaban medidas para la implantación en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (DOCM nº 171, de 5 de septiembre de 2014).

Tal como se indicaba en su preámbulo, todas las actuaciones previstas en el anterior Acuerdo se habían llevado a cabo *“...a coste cero, porque se han realizado con personal propio...”*.

En el mismo se planteaba realizar nuevas actuaciones con el objetivo de conseguir la plena implantación de la Ley 19/2013 antes de su entrada en vigor, mediante la inclusión de nuevos indicadores, la configuración de un espacio dedicado a “open data” en la Plataforma, la elaboración de un plan formativo dirigido a los funcionarios y al resto de personal afectado así como el desarrollo de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos.

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, son estos Acuerdos los que han servido de base para el desarrollo de las actuaciones previas y que, como ya se reflejaba, no han supuesto un mayor coste al haber sido desarrolladas con medios y personal propio.

Mediante la aprobación del Decreto 80/2015, de 14 de julio (DOCM nº 138, de 16 de julio de 2015), se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y se articula una nueva estructura de los diferentes órganos integrantes de la Presidencia, con el objetivo de acercar la Administración Regional al ciudadano, para lo cual resulta prioritario fomentar la transparencia en su actuación.

Con esta finalidad se crea la Oficina de Transparencia y Control Presupuestario, adscrita a la Vicepresidencia, como órgano encargado de garantizar el acceso público a la información que sea de interés para la sociedad así como del impulso de la normativa regional en materia de transparencia.

Entre las funciones que son de su competencia caben destacar las siguientes: la promoción y coordinación de la transparencia en la organización de la Administración pública regional; la difusión activa de datos y de planes de actuación, así como información de relevancia jurídica e información económica y presupuestaria; la organización y mantenimiento de un Portal de Transparencia como punto de acceso de la ciudadanía a la información pública; implementar y gestionar el Buzón del Ciudadano a fin de facilitar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública a través de su solicitud.

Uno de los objetivos prioritarios de la Oficina es el impulso de la normativa regional en materia de transparencia, a cuya iniciativa corresponde la presente memoria, por lo que han de llevarse a cabo las adecuaciones que sean necesarias para dar fiel cumplimiento a las obligaciones derivadas de la aplicación de la futura Ley regional, pero partiendo de las actuaciones ya desarrolladas descritas con anterioridad. De hecho, la mencionada Plataforma de la Transparencia y el Buen Gobierno es lo que se toma como base para el desarrollo del "Portal de Transparencia".

Por lo tanto, y a la vista de los antecedentes expuestos, a continuación se valora la incidencia económica en el gasto de los diferentes Títulos en los que está estructurada la norma, siendo los Títulos II, "Transparencia", y V, "Garantías" los que pueden tener una singular incidencia en el gasto.

Las obligaciones de publicidad activa, previstas en el Capítulo II del Título II, no supondrán un aumento del gasto ya que su materialización se realizará a través de los recursos materiales y personales ya existentes. De hecho, el artículo 8 prevé que la publicidad activa de la Administración pública de Castilla-La Mancha se lleve a cabo a través de su Portal electrónico, denominado Portal de Transparencia, ya en funcionamiento, no requiere de un sitio web específico sino su simple adaptación a los nuevos indicadores y contenidos derivados de la norma, lo que únicamente supondrá un mayor esfuerzo por parte de todos los órganos obligados para hacer disponible, accesible y reutilizable la información.

Respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información, establecido en el Capítulo III del Título II, no precisará otros medios materiales y personales adicionales a los actualmente asignados a dichas funciones.

Las medidas contenidas en el artículo 23, referentes a facilitar la formación y cualificación del personal al servicio de las Administraciones públicas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación, serán financiadas con cargo a los créditos existentes para tal fin y en colaboración con la Escuela de Administración Regional, como queda recogido en la Disposición Adicional quinta. Por otro lado, las campañas de divulgación, a las que hace referencia dicho artículo, se desarrollarán dentro de las actividades propias de difusión institucional por cada uno de los órganos obligados.

En materia de reutilización de la información y datos abiertos, son extremos estos que vienen desarrollándose en el ámbito de la Administración regional ya que así se establecía en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público, por lo que con esta nueva norma se avanzará en la implementación y en nuevos desarrollos informáticos contando con los instrumentos y medios propios de la Administración regional; de hecho el Portal de Transparencia dispone ya de un espacio dedicado expresamente a "Datos abiertos".

En el Título V, de "Garantías" se establece la estructura organizativa y operativa para llevar a buen fin las disposiciones previstas en la norma.

Por un lado, se establecen los órganos competentes en el ámbito de la Administración regional, que son: las unidades de transparencia, la Oficina de Transparencia y la Comisión Interdepartamental para la Transparencia.

Respecto de las Unidades de transparencia, previstas en el artículo 57, se crearán a través de las modificaciones correspondientes de las relaciones de puestos de trabajo sin que ello suponga un incremento de gasto, cuya puesta en funcionamiento debe ser atendida con los medios personales y

materiales ya existentes, según contempla el apartado segundo de la Disposición adicional sexta, sobre adaptaciones organizativas y de funcionamiento.

En el mismo sentido, la Oficina de Transparencia, prevista en el artículo 58, no supondrá gasto en el momento de la aprobación y entrada en vigor de la norma porque, como hemos referido anteriormente, ha sido creada por medio del Decreto 80/2015, de 14 de julio, y está en funcionamiento con la reorganización de medios personales y materiales existentes.

La creación de la Comisión Interdepartamental para la Transparencia (artículo 59), al ser un órgano constituido por altos cargos a quienes les incumbe, además de sus funciones generales, la participación en este órgano a los solos efectos de coordinar la actividad de transparencia en el ámbito de la Administración Regional y sus organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes, tampoco conllevará gastos adicionales.

Por otro lado, se procede a la creación del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, como órgano independiente, cuyo objetivo es garantizar los derechos de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y de buen gobierno.

Al configurarse como un órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, su funcionamiento, operatividad y constitución efectiva será determinada por la aprobación de su reglamento. Dicho reglamento deberá concretar la configuración e infraestructura del citado Consejo, de la que se derivará la efectiva valoración del impacto económico que suponga su puesta en funcionamiento.

Desde la perspectiva de los ingresos, hemos de señalar que uno de los principios rectores de la norma es la gratuidad (artículo 2.1 g)) determinándose que el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original.

Está previsto que la mayor parte de las solicitudes de acceso a la información se cursen por vía electrónica, por lo que no se generaría ingreso alguno para la Administración. Pero en caso de que se pretendiera recibir la documentación en papel o en formato digital, la Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias establece las siguientes tasas:

- a) Por obtención de copias de documentos: 0,05 euros, hasta 100 copias y 0,10 euros la copia adicional (Artículo 39, Tarifa 5).
- b) Emisión de copias de documentos en soporte digital: 3 euros (Artículo 39, Tarifa 7).

Por desconocerse el perfil de demanda de estos servicios, no se puede calcular un montante de ingresos, si bien éstos se han de considerar meramente testimoniales.

Por otro lado, en el artículo 51, se establecen una serie de sanciones que desde esta perspectiva temporal difícilmente se podrían cuantificar.

Por lo tanto, el impacto económico de la aprobación del presente Anteproyecto y su inmediata vigencia, en caso de aprobación como ley, no puede ser valorado de forma completa a la fecha de esta memoria, ni desde la perspectiva de los gastos, ni desde la óptica de los previsibles ingresos.

D) OTROS IMPACTOS: EN ESPECIAL, REDUCCIÓN DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

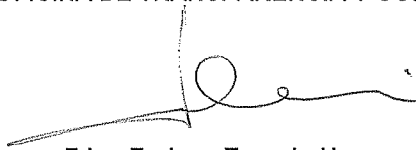
Es previsible que el acceso y la apertura de la información pública a los ciudadanos en general, suponga un mayor grado de información en el ejercicio de la actividad económica de éstos que redunde en la mayor seguridad de su toma de decisiones, en la medida en que podrán ajustar sus comportamientos a un mercado en que la intervención de los poderes públicos goza de mayor predecibilidad y, por tanto, es susceptible de generar mayor confianza y flujos comerciales, sin que sea posible una valoración más detallada de estos aspectos.

En cuanto a la reducción de cargas administrativas, se pueden mencionar tres aspectos:

- 1.- En el artículo 28 está prevista una tramitación electrónica general del procedimiento de acceso a la información, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan elegir otra vía que consideren más adecuada a sus personales intereses.
- 2.- Se ha unificado en el mismo procedimiento el acceso a la información pública y la reutilización de la información obtenida, con lo que se evita al ciudadano la tramitación de dos procedimientos que en la legislación estatal no están relacionados y que se fundamentan en normas diferentes. Sin embargo, puesto que es precisamente con motivo del acceso a la información pública cuando tiene sentido que se indique la voluntad o no de reutilizar dicha información, resultaba lógica su configuración como trámites de impulso conjunto.
- 3.- A diferencia de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, el silencio en el procedimiento de acceso a la información y su reutilización, se ha configurado como positivo.

Toledo, a 26 de octubre de 2015

EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE TRANSPARENCIA Y CONTROL PRESUPUESTARIO



Fdo.: Enrique Tenorio Herrero

