

Nº 8
Cuarto trimestre 2016

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 8. Diciembre 2016

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Próximamente disponible en SMARTECA y VLEX

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. David Larios Risco

Asesor jurídico de la Organización Médica Colegial de España.

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia

D. Jaime Pintos Santiago

Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha



CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha

D. Isaac Martín Delgado

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*"

Gabilex
Nº 8
Diciembre 2016
www.gabilex.jccm.es



Castilla-La Mancha



SUMARIO

ARTÍCULOS DOCTRINALES

EDITORIAL: "EL PROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO"10
El Consejo de Redacción

"HACIA UNA CONTRATACIÓN PÚBLICA ELECTRÓNICA: EL USO DEL DOCUMENTO EUROPEO ÚNICO DE CONTRATACIÓN"14
D^a Teresa Medina Arnáiz

"EL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN REGIONAL"
Seis notas prácticas y una dificultad superada en parte.....40
D. Manuel Peláez Muras

"DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS. PARTICIPACIÓN ORGÁNICA"82
D. Alberto Campos Jiménez

"LAS ENTREGAS DINERARIAS SIN CONTRAPRESTACIÓN TRAS LA MODIFICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOSEXTA DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES POR LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO: UNA CUESTIÓN PENDIENTE DE RESOLUCIÓN"112
D. Julio Díaz-Maroto Maqueda

"LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL"152

D. Roberto Moreno García

“LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA
MANCHA: ANTECEDENTES Y SUJETOS OBLIGADOS DEL
ARTÍCULO 4”.....184

D. Carlos-Mª Rodríguez Sánchez

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

“COMENTARIOS A LA SENTENCIA Nº 163/2016 DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, DE 3 DE OCTUBRE DE
2016: FORMA DE PROCEDER DE LOS ÓRGANOS
JUDICIALES EN PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS ANTE
LA ALEGACIÓN DE FALTA DE ACUERDO PARA EL
EJERCICIO DE ACCIONES”.....220

D. Roberto Mayor Gómez

“COMENTARIOS A LA SENTENCIA Nº 723/2016 DE LA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA
MANCHA (SECCIÓN 2ª), DE 22 DE NOVIEMBRE DE 2016:
VALIDEZ DE LA NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA A
TRAVÉS DE EMPRESA PRIVADA DE CORREO
POSTAL”.....228

D. Roberto Mayor Gómez

BASES DE LA
PUBLICACIÓN.....238

LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA: ANTECEDENTES Y SUJETOS OBLIGADOS DEL ARTÍCULO 4

D. Carlos-M^a. Rodríguez Sánchez

Técnico Superior JCCM.

Fecha finalización: 30 de diciembre de 2016

RESUMEN:

La reciente publicación de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (LTBGCM) ha supuesto un importante paso en la consolidación de la cultura de la transparencia en nuestra Comunidad Autónoma. Esta Ley viene a completar la normativa básica estatal, incorporando nuevos indicadores de publicidad activa y adaptando la estructura organizativa de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que afecta tanto a su poder ejecutivo como legislativo, para desarrollar adecuadamente las políticas de transparencia regionales.

El presente trabajo es simplemente una exposición sobre los principales hitos seguidos desde la tramitación



administrativa del Anteproyecto de Ley, hasta su definitiva aprobación como Ley por las Cortes Regionales y, asimismo, incorpora una serie de comentarios de urgencia sobre los sujetos obligados a los que se aplica el máximo nivel de vinculación a la transparencia, es decir, a los enumerados en el artículo 4 de la LTBGCM.

ABSTRACT

The recent publication of the Law 4/2016, December 15th, of Transparency and Good Government of Castilla-La Mancha (hereafter, for its Spanish acronym: LTBGCM) has been an important step in the consolidation of the culture of transparency in our Autonomous Community. This Act completes the basic state legislation, incorporating new indicators of active publicity and adapting the organizational structure of the "Junta de Comunidades", which affects both its executive and legislative powers, to adequately develop regional transparency policies.

The present work is simply an exposition of the main milestones followed from the administrative processing of the Draft Law, until its final approval as Law by the Regional Courts and, also, it incorporates a series of urgency comments about the obligated subjects to which are applied the highest level of transparency (ie: those listed in article 4 of the LTBGCM).

PALABRAS CLAVE:

Transparencia, administración electrónica, publicidad activa, derecho de acceso, sujetos obligados, Gobierno y Administración, Entes Locales, empresas y fundaciones públicas, asociación de administraciones.

KEY WORDS:

Transparency, electronic administration, active publicity, right of access, obligated subjects, Government and Administration, Local Authorities, companies and public foundations, association of administrations.

SUMARIO

I.- CONSIDERACIONES PREVIAS

II.- TRAMITACIÓN DE LA NORMA

III.- ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY: ANÁLISIS PARTICULAR DE LOS SUJETOS DEL ARTÍCULO 4 LTBGCM

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO

2.- LAS SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS

3.- LAS FUNDACIONES

4.- LAS ASOCIACIONES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

5.- EL CASO PECULIAR DE LOS ENTES LOCALES

I.- CONSIDERACIONES PREVIAS

En el D.O.C.M nº 252, de 30 de diciembre de 2016, se acaba de publicar la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en lo sucesivo, LTBGCM). Para quienes hemos participado en la tarea de fijar el texto de la norma, esta publicación supone culminar algo más de un año de esfuerzo, teñido unas veces de ilusión y muy frecuentemente de desaliento. En efecto, la redacción de un Anteproyecto legislativo es una labor mucho más ardua y solitaria de lo que habitualmente se imagina.



Hay que estar dispuesto a canalizar una generosa participación pública, lo que implica estudiar, gestionar y responder a multitud de sugerencias, críticas y planteamientos no siempre compatibles con la filosofía originaria del texto. En esa tarea el espíritu crítico inicial se va haciendo pedazos y bien se terminan aceptando modificaciones de preceptos que provocan desajustes sistemáticos, bien se descuidan partes sustanciales de la norma con los que, a la postre, se brinda al Consejo Consultivo un generoso margen para su encomiable labor profiláctica de la futura norma, materializada en esas, siempre temidas por los gestores, "observaciones esenciales".

Además, la transparencia presenta un añadido de dificultad. Con carácter general, los empleados públicos todavía somos reticentes a la nueva cultura que aquélla propone. Y no porque nos sintamos custodios de inconfesables secretos de Estado, o partícipes de oscuras conspiraciones políticas, sino por el hecho innegable de que la transparencia no se entiende sin un buen desarrollo de la administración electrónica, aspecto éste en el que todavía nos queda mucho por recorrer en nuestras organizaciones públicas. Concorre además la circunstancia de que, en una época de fuerte austeridad, la transparencia se ha impuesto como carga añadida a la labor que ya venían desempeñando los gestores públicos, sin que su atribución vaya a suponer, previsiblemente, ni una especialización, ni una mejora retributiva de quienes se encargan de ella.

Pero, nos guste más o menos, a todas luces parece que la transparencia viene para quedarse en el seno de nuestras administraciones públicas. Las solicitudes ciudadanas en materia de acceso a la información pública, que hoy vemos con displicente aire de sospecha, cuando no de fastidio, por la sensación de que *"interrumpen nuestro verdadero trabajo"*, acabarán

configurando una nueva manera de ejercer la actividad administrativa, en la que se imponga de forma natural una relación de cooperación entre los ciudadanos y los servidores públicos.

No ha sido tampoco España un país pionero en asuntos de transparencia. Cuando se publica la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en lo sucesivo, LTBG), la generalidad de los países europeos ya disponían de una legislación sobre esta materia – con las únicas excepciones de Malta, Chipre y Luxemburgo –. Mientras tanto, nosotros seguíamos anclados al artículo 37 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde el derecho de acceso se ligaba, por una parte, a la necesidad de acreditar un interés legítimo y directo; se circunscribía a documentos que formasen parte de un expediente administrativo terminado en el momento de la solicitud; tenía carácter potestativo en las solicitudes que no pretendieran obtener documentos individualizados y, en fin, sin matiz alguno, se denegaba directamente en sectores completos, sin contemplarse criterios de ponderación o anonimidad.

Querámoslo o no, nos guste más o menos la idea, pretendamos ser más o menos políticamente correctos, lo cierto es que la transparencia no ha llegado a nuestro país en una época de normalidad democrática. De ahí la general impresión de que aquella es flor de primavera nacida en el lodazal de la corrupción; que se haya concebido, en buena medida, como mecanismo para restaurar la legitimidad institucional, lastrada por el gran eco mediático de comportamientos escasamente éticos de ciertos gestores públicos; que sea vista en ocasiones como oportunidad para que los ciudadanos exijan la



rendición de cuentas a unos representantes políticos que machaconamente les recitan, un día sí y otro también, la cantinela de la "*necesidad de reformulación del Estado de bienestar*", eufemismo con el que algunos justifican el mayor ataque a los derechos sociales emprendido desde los poderes públicos en nuestra todavía joven democracia.

Con la LTBGCM, nuestra Comunidad Autónoma se incorpora, por fin, al grupo de Administraciones regionales que disponen de normativa propia en la materia. En realidad, hemos sido de los últimos en hacerlo¹. Esta afirmación, sin embargo, no tiene para quien suscribe carga peyorativa alguna. De hecho, creo que a la postre ha sido una actitud mucho más razonable que esa especie de "carrera frenética" emprendida, con carácter general, por la mayor parte de las Comunidades Autónomas inmediatamente después de aprobarse la LTBG, cuyo afán de emulación, les ha llevado a reproducir, en sus propias leyes sobre la materia, las

¹ Si mi información no me falla, las únicas Comunidades Autónomas que en estos momentos carecen de ley propia son Asturias y País Vasco, frente a algunas otras, como la Comunidad Autónoma gallega que ya ha tenido tiempo de aprobar su segunda ley de transparencia. Un caso particular es el de Madrid, que en el Título III de la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, se limita a atribuir las funciones de órgano independiente para conocer las reclamaciones contra las resoluciones en materia de transparencia al Consejo Consultivo, así como a establecer las competencias sancionadoras por la infracción de las normas de buen gobierno con lo que, técnicamente, se puede afirmar que tampoco esta Comunidad Autónoma dispone de una norma sustantiva propia.

mismas omisiones o imperfecciones técnicas imputables a la legislación básica estatal².

El presente artículo, por necesidad de respetar la extensión estándar de las colaboraciones que habitualmente hago en esta revista, se ciñe a una somera exposición de la tramitación administrativa y parlamentaria de la LTBGCM y, en segundo lugar, al comentario de los sujetos obligados del art. 4 de la misma, que son aquellos a quienes se imponen los máximos deberes de transparencia. Tengo que reconocer que mis pretensiones de partida se han ido reduciendo a medida que redactaba estas líneas. Inicialmente mi idea era presentar, sin demasiada profundidad, las novedades más destacadas del nuevo texto legal pero, cuando desarrollaba esta tarea, me han ido surgiendo cuestiones colaterales y reflexiones que he considerado oportuno trasladar por escrito. He renunciado, pues, al titular periodístico, para intentar afrontar una línea que se me antoja más respetuosa con el espíritu de rigor técnico que habitualmente encuentro en el resto de colaboradores de esta revista en la que, sin que todavía me explique la razón, tengo tan favorable como generosa acogida por sus responsables.

II.- TRAMITACIÓN DE LA NORMA

La tramitación del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha partió – como no podía ser de otra manera – del artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del

² DE LA NUEZ S-CASCADO, E y TARÍN QUIRÓS, C: *"Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno"*. La Ley, 2014. Págs. 70 y 71.



Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que exige la elevación al Consejo de Gobierno de dichos Anteproyectos *"con todas las actuaciones y antecedentes"*.

Cronológicamente, por tanto, los primeros documentos incorporados al expediente son:

1º.- El Informe-Propuesta del Director de la entonces conocida como Oficina de Transparencia y Control Presupuestario³, de 6 de octubre de 2015. En este informe se elevan al titular de la Vicepresidencia las razones de oportunidad para elaborar el Anteproyecto de Ley.

2º.- La autorización de la iniciativa anterior, por Resolución del Vicepresidente, de 8 de octubre de 2015.

Las actuales *"Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno"*, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de septiembre de 2015 (en lo sucesivo, ICG), imponían asimismo en su apartado 3.2.1, letra c), la necesidad de confeccionar una memoria, en la que se contuvieran los objetivos, conveniencia e incidencia, así como la evaluación económica del coste de dicha iniciativa, junto al estudio de las alternativas e impactos de la futura norma. Se elabora así una memoria inicial, fechada el 26 de octubre

³ Hoy su denominación es "Oficina de Transparencia y Buen Gobierno", tras la modificación del Decreto 80/2015, de 14 de julio, por el que 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, el Decreto 197/2015, de 2 de septiembre.

de 2015⁴, que se habría de ir actualizando en el transcurso del expediente de elaboración normativa con una memoria intermedia (24 de febrero de 2016) y una última memoria final (28 de julio de 2016).

Como se infiere de la memoria inicial, es la publicación de la LTBG, cuyos preceptos tienen carácter básico, los que justifican la necesidad de aprobar el Anteproyecto. En concreto, la DF. 9ª LTBG imponía a las Comunidades Autónomas un plazo de adaptación de dos años desde la publicación de la misma, que estaba a punto de expirar por esas fechas⁵. Había, sin embargo, cuestiones importantes por definir en el régimen jurídico de la transparencia y el buen gobierno, particularmente en materia organizativa, en la que el título competencial autonómico exclusivo de "autoorganización" (ex art. 31.1 1º, del Estatuto de Autonomía de CLM) impedía la adecuada aplicación inmediata de la legislación estatal⁶.

⁴ De esta misma fecha es el informe de impacto de género que obra en el expediente.

⁵ Para ser más exactos, la DF 9ª LTBG ni siquiera dispone el "dies a quo" para el cómputo del plazo de esos dos años, pero es evidente que aquél no puede ser otro que el de la publicación de la norma en el BOE que, por tener lugar el 10 de diciembre de 2013, concedía un plazo que expiraba el 10 de diciembre de 2015.

⁶ Notoriamente este hecho se evidenciaba en la aplicación de las normas de buen gobierno, contenidas en el Título II LTBG. Para la AGE, en efecto, no se suscitaba el más mínimo problema: son altos cargos, los que tienen tal consideración en aplicación de la normativa de conflictos de intereses (Inicialmente era la Ley 5/2006, hoy derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado). Sin embargo, la definición de "alto cargo" es inexistente en el derecho positivo anterior a la LTBGCM. Por tanto, había que entender aplicable



Aprovechando, pues, la citada oportunidad, el Anteproyecto no pretendía ser un mero trasvase de las obligaciones de transparencia y buen gobierno impuestas desde el Estado, sino que aspiraba a ser el marco normativo que lo completase con medidas más ambiciosas y exigentes.

Puesto que las ICG imponen un trámite previo para aquellos proyectos normativos de especial transcendencia, en virtud del cual el Consejo de Gobierno toma conocimiento del inicio de la elaboración de los mismos, el primer borrador normativo fue visto en

el tercer guión de la DF 9ª LTBG según el cual: *"Los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley"*. No era posible defender, por tanto, la aplicabilidad inmediata que algunos sostenían que pesaba, también para las CCAA, sobre el Título II LTBG, cuya vigencia se predicaba para el día siguiente al de la publicación de la LTBG en el BOE (es decir: el 11 de diciembre de 2013).

En cualquier caso, aunque esta tesis fuera aceptada, en Castilla-La Mancha la aplicación del Título II LTBG no era viable jurídicamente por la carencia, ya comentada, del concepto de "alto cargo" hasta la entrada en vigor de la LTBGCM, pues se trata de un Título meramente sancionador, cuyo artículo 25.2 dispone su aplicación *"...a los altos cargos o asimilados que, de acuerdo con la normativa autonómica...tengan tal consideración..."*. Un elemento esencial del régimen sancionador (es decir, la delimitación de los sujetos responsables) tenía que hacerse por ley y no admitía el más mínimo margen a su aplicación analógica según se desprende del art. 27.4 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

la sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 10 de noviembre de 2015.

Tras la toma en conocimiento, para garantizar la transparencia en el proceso, se dio publicidad en la web institucional del citado Anteproyecto así como de todos aquellos documentos que configuraban su expediente, a fin de que los ciudadanos conocieran el desarrollo de su elaboración y pudieran presentar cuantas sugerencias estimasen oportunas. A tal efecto se habilitó una dirección de correo electrónico específica⁷, canal que se añadía el correo general de la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno (en lo sucesivo, OTBG)⁸.

Asimismo, mediante diversos oficios de fecha 17 de noviembre de 2015, el Director de la OTBG remitió a las Secretarías Generales de las Consejerías de la Administración regional, en cumplimiento de las ICG, 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 pertinentes⁹.

⁷ sugerencias.tr@jccm.es

⁸ otbg@jccm.es

Según informa la memoria intermedia, a través de estas vías fueron presentadas sugerencias por: "Acces Info Europe" (18/11/2015); "Fundación Ciudadana CIVIO" (23/11/2015); "CERMI Castilla-La Mancha" (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) (26/11/2015 y 18/12/2015); "Podemos" (01/12/2015). Las alegaciones, sin embargo, del grupo parlamentario "Podemos" eran sustancialmente coincidentes con las de la Fundación "CIVIO", lo que evidenciaba una misma autoría.



Mediante Resolución de la OTBG de 19 de noviembre de 2015, se dispuso la apertura de un trámite de información pública sobre el Anteproyecto. Este asimismo fue informado favorablemente por el Consejo Regional de Municipios y Provincias, en su sesión de 2 de febrero de 2016.

El 22 de febrero de 2016 se emitió informe favorable por el Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, tras lo cual el Anteproyecto volvió a ser elevado al Consejo de Gobierno para su "toma en consideración", trámite que tuvo lugar en la sesión de este órgano colegiado de 7 de junio de 2016. Con la toma en consideración, se ordenó la remisión del texto al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha quien, el 19 de julio de 2016, emitió su Dictamen 258/2016, en el que realiza una serie de observaciones de carácter esencial al Anteproyecto. Por último, el Proyecto de Ley se aprobó en la sesión del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2016, acordando su inmediata remisión a las Cortes de Castilla-La Mancha.

El 30 de septiembre de 2016, la Mesa de las Cortes calificó favorablemente el Proyecto, iniciando la

⁹ En respuesta al anterior requerimiento intervinieron: 1.- Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas: a través de los siguientes órganos y unidades administrativas: a) Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa (08/01/2016); b) Inspección General de Servicios y Archivos (19/11/15); c) Intervención General (22/12/2015); d) Secretaría General y D. G. de Política Financiera, Tesorería y Fondos Comunitarios (14/01/2016); 2.- Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural (24/11/2015); 3.- Consejería de Fomento (02/12/2015); 4.- Consejería de Bienestar Social (08/01/2016).

tramitación parlamentaria del mismo¹⁰, que pasa para su debate y proposición de enmiendas a la Comisión de Asuntos Generales. La Mesa de las Cortes, en sesión de 7 de noviembre de 2016 acuerda admitir a trámite un total de 73 enmiendas¹¹, que son votadas el 2 de diciembre de 2016. El informe de la Comisión se publica en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha del 12 de diciembre de 2016 y en ese mismo Boletín, se publican las enmiendas que se mantienen para el Pleno. Un aspecto importante, es que el texto de la ponencia que acabó siendo publicado – y que ha dado al artículo 61.1 LTBGCM su redacción actual – suprime toda referencia a que el Consejo Regional de Transparencia haya de ostentar personalidad jurídica propia, como se preveía en el texto de ese precepto del Proyecto enviado a las Cortes Regionales por el Consejo de Gobierno. Se trata de una modificación sustancial, que habrá de dar lugar a numerosa literatura doctrinal crítica, y cuya causa no es posible deducir explícitamente – salvo error u omisión por mi parte – de los debates recogidos en el Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Generales de 2 de diciembre de 2016¹².

¹⁰El expediente tuvo como referencia 09/PL-00003.

¹¹ BOCCLM de 7 de noviembre de 2016, Págs: 4249-4272. La distribución de enmiendas es la siguiente: PARTIDO POPULAR: 41 enmiendas; PODEMOS: 21 enmiendas; PARTIDO SOCIALISTA: 10 enmiendas; PSOE-PODEMOS: 1 enmienda.

¹² En efecto, este artículo 61.1 en el Proyecto decía: "*Se crea el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha como órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, con personalidad jurídica propia, que actuará en régimen de derecho administrativo, con plena capacidad e independencia...*".



La aprobación definitiva del texto como Ley tuvo lugar en la sesión del Pleno de las Cortes Regionales celebrada el 15 de diciembre de 2016¹³. La Exposición de motivos de la Ley fue aprobada por unanimidad y, respecto de los artículos en que pervivieron enmiendas no transaccionadas, la aprobación se hizo por mayoría, con la abstención del Grupo Popular. En una manifestación inédita de consenso parlamentario – que en sí mismo ya es noticia en un panorama político tan convulso como el

En cambio, el texto publicado de la Ponencia en el BO de las Cortes de CLM de 12 de diciembre de 2016 (redacción, insistimos, permanece en el artículo vigente de la ley regional aprobada) dispone literalmente: “Se crea el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha como órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, con plena capacidad, autonomía e independencia...”. Sin embargo, en la Em de la Ley (apartado III, párrafo 18º) se sigue afirmando que, entre las novedades del Título V: “...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...”. Abierto está, pues, el camino a la interpretación jurídica de cómo ha de ser, a la postre, este órgano independiente.

¹³ Estas son las enmiendas números: 3, 6, 7, 8, 10, 13, 22, 31, 33, 37, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 63, 64, 65, 68, 69, 70 y 71. Todas ellas del Grupo Parlamentario Popular que, en el Pleno, retiró las enmiendas 41 a 51, para mantener las restantes. Se logró transaccionar un texto alternativo para las enmiendas nº 38, 52, 54 y 56. De la lectura del Diario de Sesiones se infiere, sin embargo, que la abstención del PP a la LTBGCM se debió exclusivamente a la falta de apoyo de las enmiendas 33 (sobre el carácter positivo del silencio administrativo en caso de falta de respuesta en plazo de las solicitudes de acceso a la información pública) y la nº 63 que, respecto a la composición de la Comisión Ejecutiva, pretendía eliminar la segunda vuelta de mayoría simple, para que sus miembros tuviesen que ser elegidos necesariamente por mayoría de 3/5.

actual – la LTBGCM ha sido aprobada, por tanto, sin ningún voto en contra.

III.- ÁMBITO SUBJETIVO DE LA LEY: ANÁLISIS PARTICULAR DE LOS SUJETOS DEL ARTÍCULO 4 LTBGCM

En la misma línea – como era exigible – que la LTBG, los arts. 4, 5 y 6 LTBGCM distinguen, entre los sujetos obligados a la transparencia, tres niveles de sujeción. En el primer nivel estarían los sujetos obligados más intensamente, lo que significa que se les hacen extensibles los deberes de publicidad activa y de derecho de acceso. En el segundo nivel, se encuentran los sujetos obligados sólo a la publicidad activa y, en último término, los que han de facilitar información a través de la Administración de la que dependen.

Por problemas de espacio, me voy a centrar exclusivamente en el análisis de los sujetos integrados en el primer nivel, es decir, los enumerados en el art. 4 LTBGCM. Y de ellos, exclusivamente haré referencia a los que merezcan alguna reflexión que no resulte obvia, o los que aporten alguna novedad respecto de la LTBG.

Como ya se ha dicho, los sujetos regulados en el art. 4 LTBGCM son los que asumen el máximo compromiso de transparencia. Este precepto incluye todos aquellos que, en paralelismo al art. 2 LTBG y con alguna precisión adicional, se encuentran obligados a facilitar “publicidad activa” a los ciudadanos, sin el previo requerimiento de éstos, así como a resolver las solicitudes de acceso planteadas por aquellos (la denominada “publicidad pasiva”).

1.- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL GOBIERNO



Se encuentran, por tanto, en este ámbito en primer lugar, conforme al art. 4.1 a) LTBGCM: *"La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los organismos y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella"*.

Se ha planteado como objeción a este precepto el hecho de que no se cite expresamente al Consejo de Gobierno como sujeto vinculado a la LTBGCM¹⁴. Esta afirmación, que tiene perfecta justificación técnica – son sujetos diferenciados el Gobierno y la Administración por

¹⁴ *"Es necesario coordinar la Ley de Transparencia con la Ley del Gobierno. Parto de la constatación de un hecho que ya he anticipado: el Gobierno no está incluido en el ámbito subjetivo de aplicación del proyecto de ley de transparencia, y esto plantea problemas importantes de aplicación: ¿dónde se marca la línea divisoria entre el consejero como miembro del Consejo de Gobierno, y el consejero como cabeza de la Administración autonómica? Esto no es una pregunta teórica que se hace un profesor de universidad, sino que tiene consecuencias prácticas. Por ejemplo: ¿es el objeto de publicidad activa la concesión directa de una subvención por parte del Consejo de Gobierno, en la aplicación de la Ley de Transparencia? ¿El código ético al que se refiere la disposición adicional cuarta el proyecto de ley de transparencia, será de aplicación también a los miembros del Consejo de Gobierno? ¿Han de ser publicadas las remuneraciones del presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha? Y más importante aun: ¿quién controla o incluso sanciona los incumplimientos de estas obligaciones que la Ley de Transparencia impone parcialmente a los miembros del Consejo de Gobierno?"* MARTÍN DELGADO, I. Comparecencia ante la Comisión no Permanente de Estudio sobre la reforma de la ley del gobierno y del consejo consultivo de 2003. Diario de Sesiones nº 62, de 9 de diciembre de 2016. IX Legislatura. Pág. 8.

imperativo del art. 97 CE¹⁵ – carece en mi opinión de trascendencia y relevancia práctica. De hecho, la norma autonómica no hace una redacción distinta de la efectuada por el art. 2.1 a) LTBG, que también omite expresamente la mención del Gobierno estatal, sin que, a mi juicio, esta omisión suscite duda doctrinal alguna en la indiscutible aplicación de la legislación de transparencia a este órgano colegiado¹⁶. En el caso de la LTBGCM, la inclusión del Consejo de Gobierno se infiere inequívocamente de otros preceptos, como el art. 9.3, párrafo segundo LTBGCM, en el que se exige expresamente la publicación de los acuerdos de alcance general adoptados por el Consejo de Gobierno.

Hay que tener en cuenta que todo Gobierno tiene la doble función de órgano administrativo y político. Por lo tanto, su falta de mención expresa en la LTBGCM no debe imputarse al miedo de invadir presuntas mayorías del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha sobre la regulación del régimen jurídico del Gobierno y sus

¹⁵ De hecho, en el ámbito de la AGE se regulan en normas distintas: la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁶ Es cierto, sin embargo, que se hace una expresa mención al Gobierno en la definición de “autoridad” al que resultan aplicables las prescripciones respectivas tanto en el art. 2.4 de la 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, como, en segundo lugar, en el todavía no vigente art. 1. 2 del Convenio del Consejo de Europa 205, sobre el acceso a los documentos públicos, firmado en Tromsø el 18 de junio de 2009.



miembros¹⁷, sino que debe relacionarse estrictamente con la inaplicabilidad de la transparencia a lo que es su labor política. En tanto que el Gobierno es el órgano que tiene la misión de dirigir la acción no sólo política sino también administrativa de la Junta de Comunidades (art. 13 Uno del Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 11.1 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha) ¿tiene alguna viabilidad lógica afirmar que la LTBGCM se aplica a la Administración regional pero no a quien dirige su acción por una falta de mención expresa? ¿Es posible dirigir una actividad administrativa sin quedar impregnado de los deberes que ella comporta?¹⁸

Cuando esta cuestión se planteó en el debate al artículo 2 LTBG, el Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales PENDÁS GARCÍA reflexionaba así en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados: *"¿Incluir expresamente al Gobierno? Por qué no. Aunque todo constitucionalista sabe que el art. 97 de la Constitución dice que el Gobierno dirige la Administración pública, por lo que podríamos considerar que está de suyo incorporado..."*¹⁹.

A la postre, el tema conceptual de fondo – que es el que subyace en esta crítica – sobre la distinción entre "actos

¹⁷ Es decir, la previsión del art. 13. Dos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

¹⁸ *"En la medida en que el Gobierno dirige la Administración General del Estado...deberá entenderse sujetos a la Ley tanto los órganos unipersonales (Presidente, Vicepresidente, Ministros) como colegiados (Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno). Con todo, habría sido preferible su inclusión expresa en la Ley"* FERNÁNDEZ RAMOS.S y PÉREZ MONGUIÓ, J. Ma: *"Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno"*. Págs. 72 y 73.

¹⁹ DSCD, X Legislatura, 2013, nº 301, pág. 13.

políticos” y “actos administrativos” no va a dejar de ser discutido con la inclusión del Gobierno en la LTBGCM, pues desde luego supera su ámbito y el de las propias leyes de gobierno, ya que constituye una discusión estrictamente doctrinal, de perfiles poco nítidos.

2.- LAS SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS

En el art. 4.1 b) LTBGCM se incluyen como sujetos obligados: *“Las fundaciones públicas, sociedades mercantiles y consorcios que se integran en el sector público de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha”*.

Esta remisión al Decreto Legislativo 1/2002 (en lo sucesivo, TRLHCM), en el caso de las sociedades hay que referirla a su art. 4.2, que establece el siguiente criterio para su integración en el sector público autonómico:

“... se considerarán empresas públicas regionales las sociedades mercantiles en cuyo capital social la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha tenga una participación directa o indirecta superior al cincuenta por ciento. Para la determinación de este porcentaje se tendrán en cuenta las participaciones de todas las entidades integrantes del sector público regional a las que se refiere este artículo”.

No supone, por tanto, este precepto, novedad alguna sobre el art. 2.1, letra g) LTBG que, en el caso de las sociedades mercantiles, incluye a aquellas con participación pública, directa o indirecta, superior al 50%.



En materia de sociedades mercantiles la LTBGCM se encarga, sin embargo, de suplir una omisión relevante en la LTBG. Obsérvese que el hecho de circunscribir la asimilación administrativa, respecto a las máximas obligaciones sobre transparencia, a las sociedades participadas públicamente en más de un 50%, deja fuera de este ámbito una buena parte de los denominados "*poderes adjudicadores*" que según ya se ha encargado de enseñarnos la jurisprudencia europea, son perfectamente asimilables a Administraciones Públicas en campos relevantes de la transparencia, como es el caso de la contratación administrativa. En efecto, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, considera poderes adjudicadores, además de las Administraciones Públicas "stricto sensu" a "*Todos los demás entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los expresados en la letra a)*"²⁰ que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia".

Por tanto, con independencia de la personificación o la denominación que les dé su norma o acto de creación, lo que importa para ser considerado "*poder adjudicador*" es el aspecto sustantivo de que la personificación privada ampare a sujetos que, en la práctica, están ejerciendo poder público pues, en efecto, aunque no lleguen a ser financiados mayoritariamente por Administraciones Públicas, no se han creado estrictamente para satisfacer

²⁰ Es decir, a las Administraciones Públicas.

necesidades de carácter industrial y mercantil y, en consecuencia, ni tienen el lucro como su objetivo principal, ni en la práctica asumen el "*riesgo y ventura de sus operaciones*", al estar respaldadas por los presupuestos públicos. La "*huida del derecho administrativo*" que busca el legislador con este tipo de híbridos jurídicos, a mi juicio, ni puede ni debe afectar a la transparencia de sus actividades.

Pues bien, para evitar esta clamorosa omisión del art. 2 LTBG, el art. 4.1 d) LTBGCM incluye como sujetos obligados a la transparencia a: "*Los demás organismos o entidades con personalidad jurídica propia distintos de los anteriores, creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos de los previstos en este artículo financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia*".

Por tanto, están obligadas a la publicidad activa y al derecho de acceso, tanto las sociedades mercantiles cuyo capital social público supere el 50% (art. 4.1 b) LTBGCM), como ocurre con la ley básica estatal, más aquellas otras entidades privadas en las que, no superándose este porcentaje, se dan los requisitos materiales de "poder adjudicador", tal y como han sido interpretados por la jurisprudencia de la Unión. En este punto, por tanto, la LTBGCM realiza, a mi juicio, una regulación más completa y coherente que la legislación básica estatal en la imposición de deberes de transparencia a los poderes adjudicadores no participados mayoritariamente por las Administraciones Públicas, que sólo podrían incluirse, por tanto, en los arts. 4 y 5 LTBG (en función del volumen de ayudas o subvenciones públicas recibidas, o de su condición de



prestadoras de servicios o del ejercicio de potestades administrativas). Pero esta "degradación de rango" implica asimismo una minoración de obligaciones de transparencia, bien a las relativas simplemente a la publicidad activa (excluyendo, por tanto, el derecho de acceso, en los sujetos del art. 4 LTBG), bien por la necesidad de que la publicidad activa y el derecho de acceso se canalicen a través de la Administración de la que dependen, circunscrita a los servicios públicos que prestan o a las potestades administrativas que ejercen (sujetos del art. 5 LTBG).

3.- LAS FUNDACIONES

Por lo que respecta a las FUNDACIONES, se ha criticado por algún autor el hecho de que su inclusión como sujetos obligados a la transparencia se limite a remitir a la legislación específica sobre la materia. Así lo hace, en efecto, el art. 2.1 h) LTBG, cuando afirma que las disposiciones del Título I se aplican a: "*Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones*".

El argumento para la crítica es que, puesto que el Estado carece en la regulación de fundaciones de competencia exclusiva o básica y que, por otra parte, son las Comunidades Autónomas las que han asumido competencia estatutaria en la materia (así lo hace, por ejemplo, con el carácter de competencia exclusiva, el art. 31.1. 25ª del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, para las que desarrollen principalmente sus funciones en su territorio), el precepto implicaría por lo tanto una llamada a la dispersión normativa de las Comunidades Autónomas, que en cada una de sus normas podrían establecer conceptos distintos de "*fundaciones de sector público*", lo que afectaría, en

consecuencia a la homogeneidad deseable en la imposición de las obligaciones de publicidad²¹.

Ciertamente, respecto de las fundaciones, al no ser administraciones públicas, el Estado no puede invocar libérrimamente, con carácter general, el título exclusivo del art. 149.1.18ª CE sobre "...bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...". Pero en Derecho toda regla admite sus matices. Y teniendo en cuenta que, a efectos de transparencia, se ha asimilado jurídicamente en determinados casos a entes privados con "administraciones públicas" (las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público, por ejemplo, a pesar de ser sujetos regidos por el derecho privado tendrán que resolver conforme al procedimiento administrativo de la LTBG las solicitudes de acceso que se les presenten y remitir, en su caso, a una eventual reclamación o a la jurisdicción contenciosa los recursos contra sus actos), esta simple circunstancia, permitía, a mi juicio – y a los solos efectos de la imposición de los deberes de transparencia – la utilización de un concepto uniforme de "*fundación de sector público*" amparado en el título más arriba citado.

La remisión, por tanto, del art. 4.1 b) LTBGCM a la ley de hacienda regional, significa que, en nuestra Comunidad Autónoma, son fundaciones públicas regionales, según el art. 4.3 TRLHCM aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias (no tienen, por tanto, carácter acumulativo, sino alternativo):

²¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S: "*Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*". Aranzadi, 2014. Págs. 120-121.



"... a) Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sus organismos autónomos o demás entidades integrantes del sector público regional.

b) Que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sus organismos autónomos o demás entidades integrantes del sector público regional".

El problema es que esta redacción presenta algún punto de discrepancia con el nuevo marco legislativo establecido por la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Vamos a intentar explicarlo en las siguientes líneas.

La LRJSP incurre en la aparente incongruencia de no definir en ningún momento con carácter básico el concepto de *"fundación de sector público"*, pero sí imponer su adscripción a una Administración u otra, en función de una serie de criterios.

Creo que tal regulación tiene su origen en la consideración que más arriba se hizo: la imposibilidad de utilizar el título competencial del art. 149.1.18ª CE para definir la fundación con carácter general o básico, pero no – en opinión del legislador estatal – para decidir la Administración a la que debe estar adscrita. Por esta razón, si analizamos la DF 14.2 c) LRJSP, veremos que *"sensu contrario"* se otorga carácter básico a los dos únicos preceptos en que aparece implicada una Administración pública, es decir, el art. 129 LRJSP (régimen de adscripción) y el art. 134 LRJSP

(protectorado)²². Y ello, aunque ambos figuran literalmente en la rúbrica de un capítulo denominado "*De las fundaciones del sector público estatal*". Da la impresión, por tanto, de que el legislador en un primer momento pretendió limitarse a regular las fundaciones públicas estatales y que, al rematar la ley, decidió añadir la aplicabilidad general de estos dos preceptos.

Sea como fuere, los artículos que definen "*fundación de sector público*" y delimitan la "adscripción" se necesitan lógicamente. Si se establecen niveles de vinculación diferentes se producen naturales incongruencias y dificultades interpretativas. Ilustremos esta idea con un ejemplo: imagínese una legislación autonómica que definiera exclusivamente "*fundación de sector público*" como aquella en la que su Administración aportase más de un 50% de su patrimonio. En principio, por tanto, el art. 129 LRJSP no debería poder aplicarse a las fundaciones financiadas en casos de aportación igual o menor al 50% de ese patrimonio. Pero, entonces, ¿cómo podría al mismo tiempo establecerse con carácter básico en el art. 129.2 f) LRJSP que la fundación ha de ser adscrita necesariamente a la administración que ostente mayor porcentaje de participación en el fondo fundacional, aunque éste no llegue al 50%?

Una de dos: o se acepta que esta adscripción no opera automáticamente, sino sólo en el caso de que, en la

²² Esta disposición final, por otra parte, en deplorable técnica normativa a mi juicio, confunde el concepto de "básico" con el de "aplicación general". En efecto, cuando pormenorizadamente se ordenan los criterios de pertenencia a un sector público administrativo, no se entiende qué margen se concede ya a las opciones de política legislativa de las Comunidades Autónomas, que es el elemento definitorio de "legislación básica".



legislación autonómica, se haya calificado tal fundación como "*de sector público*" o, por el contrario, se entiende que este criterio de adscripción resulta obligatorio y, por lo tanto, afecta al propio concepto de "*fundación de sector público*" que aparentemente el legislador estatal no convirtió en básico pero que, por esta vía, tendría aptitud para corregir el establecido por el legislador autonómico²³. En este último caso, el legislador estatal habría impuesto por vía indirecta a las Comunidades Autónomas un concepto de "*fundación de sector público*" para el que es dudoso que pudieran legitimar los títulos competenciales esgrimidos en la Ley 40/2015.

Si la segunda interpretación prevalece, es obvio que la definición de "*fundaciones del sector público autonómico de Castilla-La Mancha*" contenida en el art. 4.3 TRLHCM ya no estaría en congruencia con la legislación básica estatal relativa a la adscripción. Y no sólo porque dicho artículo prescinde al definir la "*fundación de sector público*" de criterios que, según la LRJSP, determinan la adscripción a la Administración autonómica (como son los de disponer de mayoría de patronos o las facultades de nombrar o destituir a la mayoría de éstos o a los miembros de los órganos ejecutivos o directivos), sino porque los conceptos de "*permanencia*" ligados al patrimonio fundacional – a los que alude expresamente el art. 4.3 b) TRLHCM – también han desaparecido, ya que el art. 129 LRJSP prevé que estas aportaciones puedan ir cambiando en los sucesivos ejercicios

²³ A la vista de la innegable reasignación competencial que está protagonizando el Estado en los últimos años aprovechando la coyuntura de la crisis, me temo que esta última interpretación es la que va a acabar prevaleciendo. Olvídense, por tanto, las CCAA, de su competencia regulatoria en materia de fundaciones que, por arte de un hábil prestidigitador jurídico, han pasado a la atribución estatal, de esta manera tan burda.

presupuestarios. Por lo tanto, la adscripción de una fundación de sector público puede variar con el curso del tiempo; incluso es factible que una fundación de sector público durante un ejercicio presupuestario deje de serlo al siguiente, o viceversa, eventualidad ésta que no se contempla en el TRLHCLM.

4.- LAS ASOCIACIONES DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por semejanza a lo dispuesto en el art. 2.1 i) LTBG, el art. 4.1 e) LTBGCM incluye entre los sujetos obligados a: *"Las asociaciones constituidas por las entidades previstas en este artículo, con excepción de aquellas en las que participen la Administración General del Estado o alguna de las entidades de su sector público, incluidos los órganos de cooperación, en los términos previstos en la normativa básica estatal"*.

Este precepto también suscita alguna duda interpretativa, a la actual luz de la LRJSP. El hecho de que no se sujeten a la ley regional sobre transparencia las asociaciones de Administraciones Públicas en las que participe la AGE o entidades de su sector público parece tener su justificación en el actual art. 145.3 LRJSP. Según este precepto: *"Los órganos de cooperación entre distintas Administraciones Públicas en los que participe la AGE, deberán inscribirse en el Registro estatal de órganos e instrumentos de cooperación para que resulte válida su sesión constitutiva"*. La alusión a su necesaria inscripción en el Registro estatal de órganos e instrumentos de cooperación parece dejar claro que se trata de órganos de la Administración General del Estado y que sólo por ley estatal se deben, pues, regular sus obligaciones de transparencia.



Ahora bien, la cuestión dista mucho de ser pacífica. En efecto, tanto la LTBG como las leyes autonómicas sobre transparencia se han construido exclusivamente sobre la base de un ámbito subjetivo, en el que cada norma vincula a sus propios órganos o, como mucho, integra a las Entidades Locales de su territorio. Quizá la circunstancia de que el derecho de acceso se haya configurado sobre el fundamento del art. 105 b) CE ha sido determinante para asentar la idea de que cada ley de transparencia debe circunscribirse a vincular a sus propias administraciones o a los entes que, en su ámbito territorial, ejercen una actividad materialmente administrativa. Pero como la LTBG se configura como una "*ley de mínimos*" debido a su naturaleza de legislación básica, esta forma de proceder genera desigualdades que parecen contrarias al principio de igualdad.

De esta manera, por ejemplo, ejerciendo su actividad exclusivamente en el territorio de Castilla-La Mancha, los órganos de la Administración periférica del Estado en esta Comunidad, estarían sujetos exclusivamente a los indicadores básicos de publicidad activa de la LTBG. Con este planteamiento – que no resulta tan evidente cuando relacionamos la transparencia con el derecho fundamental de los ciudadanos a obtener información – habrá en un mismo territorio Administraciones con distinto nivel legal de transparencia, pues la AGE – sea a través de sus órganos centrales o periféricos – nunca se someterá a los niveles mayores de publicidad activa que, con carácter general, imponen las leyes autonómicas, creándose así un estatuto personal privilegiado propio de un "*feudalismo normativo*". Creo, en definitiva, que sería deseable un margen mayor para la aplicación de las leyes de transparencia con criterios de territorialidad y no sólo – como ocurre en la actualidad – "*compartimentando*" los distintos niveles subjetivos de administración.

Hay una segunda reflexión que cabe, centrada exclusivamente en estas "*asociaciones de administraciones públicas*", por el hecho de que, el art. 2.1 i) LTBG impone a las mismas que "*...el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación*". Y es que, con la LRJSP en la mano, es difícil afirmar en principio qué Administración va a ostentar estas tareas de Secretaría (y, por tanto, la que deberá cumplir esos eventuales deberes de publicidad). En efecto, los órganos de cooperación se regulan en la sección 2ª del capítulo III, Título III LRJSP, citándose expresamente la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Sectoriales, los Grupos de Trabajo, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Coordinación.

Pues bien, en el caso de la Conferencia de Presidentes regulada en el art. 146 LRJSP, sólo se nos indica que será presidida por el Presidente del Gobierno y que estará asistida por un "*Comité preparatorio*" del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma. Ni la más mínima referencia, pues, a la figura del Secretario.

Para las Conferencias Sectoriales ocurre algo similar: el art. 147.1 LRJSP otorga la presidencia "*...al miembro del Gobierno que, en representación de la AGE, resulte competente por razón de la materia...*". Y respecto del Secretario, el art. 150.1 LRJSP dispone que: "*Cada Conferencia Sectorial tendrá un secretario que será designado por el Presidente de la Conferencia Sectorial...*". Por lo tanto, en teoría, si la designación recayera - aunque no sea probable - en un representante autonómico, el inciso final del art. 2.1 i)



LTBG impondría a la Administración de esa Comunidad Autónoma los deberes de transparencia, lo que resultaría no sólo un contrasentido lógico sino que también suscitaría la duda de si es aplicable la norma estatal o la concreta norma autonómica sobre transparencia de la Administración de origen del Secretario.

En el caso de las Comisiones Sectoriales y Grupos de trabajo, el art. 152.1 LRJSP establece expresamente que las funciones de secretaría corresponden a un funcionario del Ministerio correspondiente. Pero "*Comisión Sectorial*" no es equivalente a "*Conferencia Sectorial*", salvo que se interprete que, al ser el órgano de trabajo y apoyo de éstas, es a dicha Secretaría a la que alude la LTBG.

Y, en fin, nueva omisión de toda figura – tanto del Presidente como del Secretario – en las "*Comisiones Bilaterales de Cooperación*" reguladas en el art. 153 LRJSP y, por lo que respecta a las "*Comisiones Territoriales de Coordinación*", el art. 154.3 LRJSP dispone que: "*El régimen de las convocatorias y la secretaría será el mismo que el establecido para las Conferencias Sectoriales en los artículos 149 y 150, salvo la regla prevista sobre quién debe ejercer las funciones de secretario, que se designará según su reglamento interno de funcionamiento*".

Como puede verse todo un panorama de inseguridad jurídica provocado por un legislador que no parece ser consciente de la necesidad de otorgar coherencia al ordenamiento jurídico, ni siquiera en normas tan próximas en el tiempo. Un deplorable signo de la calidad legislativa a la que asistimos en nuestros días.

5.- EL CASO PECULIAR DE LOS ENTES LOCALES.

El art. 4.2 LTBGCM contempla un régimen peculiar de transparencia para los entes que integran la Administración Local, expresado en los siguientes términos:

"Las Entidades que integran la Administración Local en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, así como los organismos, empresas, fundaciones u otros entes instrumentales vinculados o dependientes de aquellas, estarán sujetos a la legislación básica en materia de transparencia y a los principios y previsiones de la presente ley que expresamente se establezcan como aplicables".

Con un precepto de este tenor literal, y consciente el legislador autonómico de que configuraba una ley regional de transparencia de las más ambiciosas en derecho comparado, se ha querido conjugar ese alto nivel de exigencia con la realidad municipal de Castilla-La Mancha donde, según los datos oficiales del INE a 1 de enero de 2014, hay un total de 919 municipios, repartidos por las cinco provincias, de los cuales, 508 tienen menos de 500 habitantes (55,2%), 223 entre 501 y 2.000 habitantes (24,2 %), 148 entre 2001 y 10.000 habitantes (16,10%) y solo 40 poseen más de 10.000 habitantes (4,35%).

Ante la circunstancia de una Comunidad Autónoma mayoritariamente compuesta de pequeños municipios, la LTBGCM no ha querido imponer a estos el mismo nivel de transparencia que el pretendido para su propia Administración regional. Haber actuado de otro modo hubiera sido una actitud loablemente ambiciosa pero poco realista respecto de unos municipios que disponen de escasos funcionarios (en ocasiones sólo de aquellos que han de desempeñar las funciones materiales más básicas para garantizar el funcionamiento de los



servicios técnicos y administrativos esenciales de atención al ciudadano), y en los que, además, las labores de Secretaría-Intervención – en quienes a la postre recaería garantizar estos deberes de transparencia – se desempeñan frecuentemente de forma compartida entre varios de ellos.

Parecía, por tanto, que en aras de asegurar la eficacia de la LTBGCM por los entes que integran la Administración local, en principio ya serían suficientes los indicadores de publicidad activa impuestos con carácter básico a todas las Administraciones territoriales por la LTBG; indicadores que, por otra parte, podían ampliarse de forma más respetuosa con la autonomía local por aquellos municipios con capacidad personal y técnica a través de sus mecanismos propios de autorregulación (la ordenanza)²⁴. Esta puede ser la razón que justifica que, en la Exposición de motivos de la LTBGCM, no se haya hecho referencia, como título competencial ejercitado, al de régimen local, consciente quizá el legislador autonómico de que la afectación que los Entes Locales pudieran tener con dicha norma siempre traería su causa de la legislación básica estatal.

No se olvide tampoco a este respecto que, en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha aprobado por LO 9/1982, de 10 de agosto, la competencia en materia de régimen local no es equiparable a la de los Estatutos de Autonomía de "tercera generación" (que han asumido la

²⁴ De hecho, la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó en Junta de Gobierno de 27 de mayo de 2014 la "Ordenanza-tipo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Reutilización", que está siendo adoptada sin problemas por los municipios de mayores capacidades técnicas y que en la práctica supone extender los deberes de transparencia al mismo nivel de las normas autonómicas más exigentes en la materia.

competencia exclusiva en la materia) puesto que, en el artículo 31.1 EACM se limita a atribuir a la Junta de Comunidades competencia sobre régimen local *"En el marco de la legislación del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca..."*.

Precisamente recalcando este hecho, el informe emitido en la tramitación del Anteproyecto por la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas en su punto I, titulado *"Títulos competenciales"* incluye la siguiente reflexión, sobre el peligro de extender sin más la ambición regulatoria de otras leyes autonómicas a los entes locales de Castilla-La Mancha en su legislación propia:

"... Este informe ha de partir de los títulos competenciales que ostenta la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre régimen local, que con fundamento en el art. 32.1 del E.A., se ha de calificar como una competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

Sin perjuicio de considerar que no es este el espacio para un realizar un profundo análisis de hasta dónde llega la competencia de desarrollo la JCCM en el ámbito local, sí se considera imprescindible recalcar que, al contrario que otras CCAA como Andalucía o Cataluña, la JCCM no ostenta una competencia exclusiva, sino de desarrollo legislativo, tal como se indicó anteriormente, sobre régimen local, de ahí que no se pueda pretender "adaptar", sin más, a la realidad castellano manchega las regulaciones de otras CCAA...".

En consecuencia, la realidad municipal castellano manchega apuntada, por una parte, y la debilidad del título competencial sobre régimen local de la Junta de Comunidades, por otra, han sido las razones que han



llevado al legislador autonómico a incluir a los Entes Locales de esta particular forma en el ámbito de aplicación de la LTBG, es decir, circunscribiéndolo a la extensión de principios y normas cuando se les cite de forma expresa. Esto ocurre, por ejemplo, en materia de publicidad activa en los arts. 7.1, 9.1, 10, 11, 12.1, 15.1, 17.1, 18.1 LTBG que, en realidad, no van más allá de las obligaciones derivadas de la LTBG.

Las razones aquí expuestas han resultado también pacíficas en la discusión parlamentaria de la norma. Existía, al respecto, una enmienda al artículo 4.1 LTBG (la enmienda nº 9) en la que se sugería incluir como obligados a la transparencia, en una nueva letra "g" cuya adición se proponía, a *"Los diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, diputados provinciales y los alcaldes y concejales de los municipios con población superior a 5.000 habitantes"*, ligando esta enmienda a su inclusión en el concepto de "alto cargo" establecido en el art. 3 k) LTBGCM.

Con buen criterio, esta enmienda se retiró, sin embargo, en el debate del Pleno pues el art. 4 LTBGCM lo que relaciona son las instituciones obligadas a la transparencia, y la obligación de los singulares miembros que las integran. Hubiera, por tanto, constituido una distorsión sistemática empobrecedora del contenido de dicho artículo²⁵.

²⁵ En lo que atañe en concreto a la inclusión de los diputados de las Cortes regionales entre los sujetos obligados a la transparencia, ello hubiera contravenido lo dispuesto, con carácter básico, en la Disposición Adicional 8ª LTBG, que expresamente remite, para la aplicación a las Asambleas Legislativas autonómicas de las disposiciones relativas a estas obligaciones, a lo que determinen sus respectivos reglamentos. Esa es la razón que justifica el contenido de la DA 1ª LTBGCM.

En idéntica línea de "*afectación mínima municipal*" está redactado el art. 34.2 LTBG, limitando las obligaciones de Buen Gobierno de los altos cargos municipales a las establecidas en la legislación básica estatal, de la siguiente forma:

*"En el caso de los Entes Locales, a los altos cargos y asimilados que de acuerdo con la normativa básica estatal en materia de Régimen Local, tengan tal consideración, incluidos los miembros de las Juntas de Gobierno de las mismas, circunscribiéndose el ámbito de aplicación de las normas de buen gobierno a las que les sean aplicables conforme a la legislación básica estatal"*²⁶.

Era indudable, sin embargo, que a los Entes Locales debían afectarles las competencias del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, pues, con carácter básico, la DA 4ª, apartado 1, párrafo 1º LTBG dispone literalmente que: "*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 este sentido, aunque falte una mención expresa de sujeción de los Entes Locales al control del Consejo

²⁶ No obstante ello, fue dificultosa la aceptación en Comisión de la redacción de este precepto, pues las enmiendas 35 y 36, del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Podemos, respectivamente, coincidían en la voluntad de extender a los altos cargos locales las obligaciones de Buen Gobierno establecidas por la LTBG.



Regional de Transparencia y Buen Gobierno en los preceptos de la LTBGCM que regulan este órgano, no debe haber ninguna duda de esa vinculación pues, además de lo establecido con carácter básico por la LTBG, por una parte es indudable que el art. 61 LTBGCM lo crea para garantizar el derecho de acceso a la información pública y, por otra parte, ese derecho de acceso se extiende en el art. 23.1 a) LTBGCM a todas las personas físicas y jurídicas "... en sus relaciones con las entidades e instituciones referidas en el artículo 4..." y, en consecuencia, por tanto, respecto de los Entes Locales previstos en el apartado 2 de ese artículo.

BIBLIOGRAFÍA

VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M (Coord): *"Régimen jurídico de la transparencia del sector público"*. 1ª ed. Aranzadi, 2014.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E y TARÍN QUIRÓS, C (Coord): *"Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno"*. 1ª ed. La Ley, 2014.

BLANES CLIMENT, M.A: *"La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa"*. 1ª ed. Aranzadi, 2014.

GUICHOT, E (Coord): *"Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre"*. Tecnos, 2014.



Castilla-La Mancha

Gabilex
Nº 8
Diciembre 2016
www.gabilex.jccm.es
