



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 9 de octubre de 2014, ha examinado el *anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 17 de septiembre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de septiembre de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 477/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen (entendiendo como tal el obrante en la carpeta nº 6, folios 148 a 167 del expediente) consta de una exposición de motivos, 18 artículos -distribuidos en un título preliminar y tres títulos-, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

A) El título preliminar, sin denominación, contiene los artículos 1 y 2, descriptivos del objeto de la norma y del portal del gobierno abierto.

B) El título I ("Transparencia de la actividad pública") se integra por los artículos 3 a 10 y se compone de tres capítulos con el siguiente contenido:

- El capítulo primero, "Publicidad activa", incluye los artículos 3 y 4. El primero regula la información objeto de la publicidad y el segundo los órganos competentes y funciones.

- El capítulo segundo, "Derecho de acceso a la información pública", compuesto por los artículos 5 a 8, contiene respectivamente previsiones sobre el derecho de acceso a la información pública, las unidades de acceso a la información, los órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso y sobre las reclamaciones ante el Comisionado de Transparencia.

- El capítulo tercero, con rúbrica "Reutilización de la información pública", contiene el artículo 9, destinado a concretar la forma y procedimiento de reutilización, y el artículo 10, que regula el régimen sancionador.

C) El título II, dedicado al Comisionado y a la Comisión de Transparencia, está compuesto de cinco artículos (artículos 11 a 15), en los que respectivamente se atribuye el Comisionado de Transparencia al Procurador del Común de Castilla y León, se crea la Comisión de Transparencia, se regulan las funciones de ésta, el deber de colaboración y se adoptan previsiones sobre actuación y medios materiales y personales.

D) El título III regula la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto. Contiene tres artículos dedicados a su objeto, a las excepciones a la participación y al procedimiento participación.

E) Las disposiciones adicionales se refieren a los siguientes aspectos:



- La primera ("Tramitación electrónica de los procedimientos de acceso y reutilización de la información pública") prevé que la Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos incluirán entre sus procedimientos electrónicos los de acceso a la información pública y su reutilización.

- La segunda ("Medios materiales y personales del Comisionado y de la Comisión") prevé que el Procurador del Común atenderá con los medios materiales asignados y con el personal actualmente existente, sin incremento de gasto, el ejercicio de las funciones del Comisionado y de la Comisión de Transparencia.

- La tercera ("Contratos") establece diversas obligaciones destinadas a los adjudicatarios de contratos públicos para fomentar la transparencia.

F) Las disposiciones transitorias se refieren a los siguientes aspectos:

- La primera, con rúbrica "Coordinación administrativa", prevé que hasta tanto se atribuya en el correspondiente decreto organizativo, las funciones de coordinación administrativa en las materias objeto de esta ley corresponderán a la Dirección General de Análisis y Planificación.

- La segunda, "Dependencia de las Unidades de Información", señala que hasta tanto se incluyan sus funciones en las correspondientes estructuras orgánicas, las unidades de se atenderán con los medios personales y materiales existentes en los Servicios de Estudios y Documentación de las correspondientes consejerías y organismos autónomos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En ausencia de tales Servicios se atenderán en los de Evaluación, Normativa y Procedimiento.

G) La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley, y en particular los artículos 21 y 22 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

H) La disposición final primera modifica el artículo 12.2 y añade un artículo 13 a la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los



miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- La disposición final segunda da una nueva redacción al artículo 2 y añade un artículo 5 a la Ley 11/1990, de 28 de noviembre, de creación del registro de Intereses de los miembros y de otros cargos de la Comunidad Autónoma.

- La disposición final tercera ("Desarrollo reglamentario") faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente ley.

- La disposición final cuarta ("Entrada en vigor") prevé una entrada en vigor paulatina de la ley. Las disposiciones previstas en el título III, las disposiciones transitorias y las disposiciones finales entrarán en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León; la disposición adicional tercera, entrará en vigor a los tres meses de su publicación; y el resto de la norma entrará en vigor el 10 de diciembre de 2015.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Borrador de anteproyecto de ley, carente de fecha (folios 1 a 20 del expediente administrativo).

2.- Trámite de audiencia a las Consejerías:

- Escrito del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, de 14 de julio de 2014, en el que se remite el anteproyecto de ley al resto de Consejerías a fin de que se emita el informe previsto en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en un plazo de 10 días.

- Observaciones formuladas por las Consejerías de Hacienda, Economía y Empleo, Fomento y Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades (Dirección General de la Mujer), Agricultura, y Cultura y Turismo. (Folios 21 a 56 del expediente).



3.- Memoria del anteproyecto de ley, firmada el 24 de julio de 2014 (folios 57 a 76).

4- Informe complementario de la Dirección General de Análisis y Planificación, de 11 de septiembre de 2014, para la elaboración del estudio y repercusión de sus efectos económicos sobre los presupuestos generales de la Comunidad del anteproyecto, en el que se pone de manifiesto que la aplicación de la nueva norma no supondrá coste añadido alguno porque la información la genera la propia administración y no es necesario acudir a fuentes externas ni realizar estudios o estadísticas, y porque los contenidos del portal abierto se suben a la web por el propio personal de la Consejería y por el mismo procedimiento que el resto de información disponible de la Administración. (folios 79 y 80 del expediente).

5.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 11 de septiembre de 2014 (folios 80 a 83 del expediente).

6.- Informe de los Servicios Jurídicos de 12 de septiembre de 2014 (folios 85 a 91 del expediente).

7.- Memoria del anteproyecto de ley, firmada el 15 de septiembre de 2014, comprensiva de los siguientes aspectos: marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias, necesidad y oportunidad del anteproyecto; estructura y contenido; estudio económico, evaluación de impacto de género, de impacto normativo y de impacto administrativo y tramitación del procedimiento, que detalla los informes solicitados y a solicitar a las distintas Consejerías, a la Consejería de Hacienda, a los servicios jurídicos y al Consejo Consultivo; y se indica que el anteproyecto no contiene previsiones sobre el régimen del silencio administrativo y sobre las autorizaciones administrativas (folios 110 a 147 del expediente).

8.- Anteproyecto de ley, carente de fecha, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo (folios 148 a 167 del expediente).

9.- Informe del Secretario General de la Consejería de la Presidencia de 12 de septiembre de 2014 (folio 168).



En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, vigente en el momento de la admisión de la consulta. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria que en su redacción final deberá contener:

- a) El marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias.
- b) La motivación sobre su necesidad y oportunidad.



c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.

d) Un informe de la evaluación del impacto de género.

e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.

f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

g) El resultado, en su caso, de los trámites de audiencia e información pública.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

A) Contenido del expediente.

El análisis de la documentación obrante en el expediente permite advertir algunas omisiones:

a) Se advierte que en la Memoria de la norma se menciona la existencia de 12 sugerencias aportadas durante el periodo en el que el anteproyecto de ley se puso a disposición de los ciudadanos en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, y se indica que "han sido, valoradas y que serán contestadas todas ellas a través del Portal de Gobierno". Sin embargo, en el expediente remitido a este Consejo Consultivo no figuran ni las sugerencias referidas ni qué se ha tomado en consideración. Tampoco



constan las 35 sugerencias realizadas con carácter previo a la redacción del anteproyecto en el referido espacio de participación, ni se han adjuntado las propuestas realizadas por el Consejo de Cuentas y el Procurador del Común en este trámite, de las que consta una sucinta referencia en la memoria remitida.

En todo caso este Consejo desconoce qué procedimientos se han agilizado o flexibilizado en el texto del anteproyecto a instancia de las recomendaciones del Procurador del Común.

Este Consejo Consultivo se ve en la obligación de recordar la necesidad de que en el expediente remitido se incluyan todos los borradores previos, sugerencias, estudios e informes realizados y, en general, cuantos datos y documentos hayan servido para la preparación del texto sometido a consulta, ya que todo ello contribuye a conocer los criterios, las posibilidades analizadas y el fundamento de determinadas opciones tomadas, y a facilitar, en su caso, la interpretación del texto proyectado, obligación que deriva del artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, antes citado.

b) En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria y el informe complementario realizado en contestación a las aclaraciones solicitadas por la Dirección General de Presupuestos y Estadística señalan que las medidas incluidas en el anteproyecto de ley no supondrán un coste económico añadido a los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León, ya que no se contemplan nuevas estructuras ni nuevo personal.

Se considera que "parte de la publicidad activa y de los procesos de participación que se contemplan (...) se están realizando ya a través del portal de Gobierno Abierto de la web de Castilla y León. Su adecuación a la ley estatal y a la presente disposición no precisará otros medios materiales y personales superiores a los actualmente asignados a dichas funciones".

No obstante, apreciada tal situación en el contexto de la racionalización de los medios personales y materiales de la Administración, se olvida evaluar las consecuencias para el correcto funcionamiento del servicio y el coste para el personal que viene realizando esas tareas que las nueva obligaciones y su relevante carga de trabajo pueden producir, más cuando el ámbito subjetivo y objetivo de la nueva norma incrementa notoriamente la



publicidad activa y los procesos de participación, y que la información debe ser tratada para que sea fácil y ágilmente comprensible y reutilizable.

El artículo 5 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala a este respecto:

“4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

»5. Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”.

Por ello se considera que debería haberse incorporado un informe de los servicios que adquieren de forma directa las obligaciones establecidas en el artículo 4.

c) Finalmente el anteproyecto de ley tendría que haber sido informado por el Procurador del Común de Castilla y León.

La exigencia de la ley estatal de que un órgano independiente resuelva las reclamaciones en materia de acceso a la información se resuelve en la nueva norma “sin incremento de gasto”, atribuyendo tales funciones al Procurador Común, al que se le asigna la Comisión de Transparencia y se le atribuyen las funciones del Comisionado Transparencia. La ley contempla que el Comisionado y la Comisión de Transparencia contarán con los medios materiales y personales asignados al Procurador del Común.

Como se señalará resulta evidente que el texto modificará sustancialmente tanto la organización como las funciones de dicho órgano, al atribuirle nuevas competencias. Por lo que ha de llamarse la atención sobre la



conveniencia o no de que una misma institución, de protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto, extienda su conocimiento sobre materias que, aunque estén relacionadas entre sí, afecten a diferentes sectores de la actividad administrativa.

En el sentido expresado anteriormente, debería haberse incorporado un informe del Procurador Común sobre las consecuencias que pueden conllevar las nuevas obligaciones sobre la protección y defensa de los derechos constitucionales de los ciudadanos y sobre las posibilidades de cumplir las nuevas obligaciones satisfactoriamente, esto es, sin que se vea afectado el ejercicio cotidiano de sus competencias.

Todo ello, sin perjuicio de las observaciones realizadas a los artículos 11, 13, 15 y disposición adicional segunda del anteproyecto.

No obstante, es preciso recordar que, en el caso de que se diera cumplimiento a los trámites omitidos y se emitieran los informes indicados, deberá solicitarse una nueva consulta al Consejo Consultivo si se introduce en el anteproyecto de ley alguna modificación sustancial o relevante, tal y como exige el artículo 5 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución.

B) Procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.

Como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación remitida, en el procedimiento de elaboración del anteproyecto se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- Se ha dado audiencia a todas las Consejerías y han formulado observaciones todas, salvo la de Sanidad y Educación.

- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 12/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2014.



- Figura el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- El informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ha de entenderse cumplido.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sin que sea preciso, a la vista del contenido del anteproyecto, la motivación exigida en las letras e) y f) del citado precepto.

Por último, debe reiterarse que la importancia de la observancia del procedimiento de elaboración de las normas, ya que constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

La regulación de la transparencia de la actividad pública entronca con el principio democrático, en su vertiente de control por la ciudadanía de la actividad de las Administraciones públicas, como organizaciones esencialmente serviciales que son, y tiene como una de sus manifestaciones básicas la publicidad de la información, plasmada en documentos o informaciones que obran en poder de la Administración.

Si bien el artículo 103 de la Constitución Española, cuando enuncia los principios básicos que rigen la actuación de las Administraciones Públicas, no menciona entre ellos el principio de publicidad de la acción administrativa, la doctrina conviene en afirmar su vigencia, y no sólo como consecuencia de entender que la Constitución contiene en su globalidad un principio general de publicidad aplicable a la entera actuación de todos los poderes públicos, sino a



la vista, precisamente, de aquel concreto precepto constitucional que encomienda al legislador la regulación del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, el artículo 105.b) CE.

Por su parte, el fundamento de la participación de los ciudadanos en la Administración se sitúa en la propia configuración del Estado como social y democrático de derecho, tal como se extrae del artículo 9.2 CE, que impone a los poderes públicos la tarea de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

La idea de participación encuentra numerosas referencias en el texto constitucional (entre otras, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23; la audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten reconocida en el artículo 105.a) CE; la participación en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general prevista en el artículo 129.1 CE; las funciones de asesoramiento y colaboración de sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la elaboración de los proyectos de planificación económica del artículo 131.2, etc.).

Participación y transparencia convergen además en su proyección sobre la actividad pública, puesto que el derecho de participación, en su vertiente de petición y efectiva obtención de la información, contribuye a fortalecer el principio de transparencia que se proyecta como elemento esencial exigible de toda actuación administrativa.

A nivel estatutario, además de la formulación del derecho de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos castellanos y leoneses en los artículos 8 y 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, su artículo 12 se ocupa del “Derecho a una buena Administración” e indica que “La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:

»a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.



»b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.

»c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.

»d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.

»e) (...).

»f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.

Además, entre los principios rectores de las políticas públicas del artículo 16 del Estatuto se menciona el de la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El artículo 82.1 cita también el principio de transparencia entre los que deben inspirar la Hacienda de la Comunidad.

En el plano legislativo, no puede dejar de mencionarse la reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la cual, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento; y que incluye en el ámbito subjetivo de aplicación de las normas sobre transparencia de la actividad pública a la Administración de la Comunidad Autónoma, ya sea General o Institucional, a las empresas y fundaciones integrantes del sector público autonómico, así como a las Instituciones Propias de la Comunidad y a las Cortes de Castilla y León.



La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, además de proceder a la modificación de la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos que ofrecían los artículos 35.h) y 37 de la Ley 30/1992, en coherencia con la mayor amplitud con la que se pretende dotar al contenido del derecho, hace mención a otras leyes estatales que, directa o indirectamente, se ocupan de cuestiones relativas al derecho de acceso a la información, ya sea con carácter horizontal, como la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en la que se prevé el empleo de medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información especial; o con carácter especial, tales como la Ley 27/2006, de 18 de julio, de derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, respecto de cuyas previsiones la Ley 19/2013 se predica supletoria en su disposición adicional primera.

Junto a estas normas, existen otras disposiciones que regulan la puesta a disposición por la Administración de la información de la que dispone, que tienen igualmente una incidencia importante en la consecución del objetivo de hacer accesible al ciudadano la actividad desarrollada por los poderes públicos. Así, la propia Ley 30/1992, en relación con la publicidad de los actos administrativos, las leyes reguladoras de los contratos del sector público, convenios, subvenciones, publicidad de normas, de las actuaciones de los órganos legislativos y judiciales, etc.

En la legislación autonómica, la transparencia ya aparece enunciada en el artículo 31.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como criterio rector de la actuación de la Administración Autonómica, la cual "En sus relaciones con los ciudadanos, (...) actúa con objetividad y transparencia en la actuación administrativa con arreglo a los principios de simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos".

Pero especial atención merece en la materia tratada la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, puesto que su objeto es el de "regular y desarrollar el derecho a una buena



Administración reconocido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el marco del propio Estatuto de Autonomía y de la legislación básica del Estado. En particular, esta ley regula:

- a) Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica y el establecimiento de garantías para su efectividad.
- b) La gestión pública y las medidas de modernización y mejora de la Administración de la Comunidad.
- c) La evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos de la Administración autonómica” (art. 1).

Resultan destacables, por su incidencia y necesaria articulación con el contenido del anteproyecto, las disposiciones del título I de esta Ley 2/2010, de 11 de marzo, en el que, como señala la exposición de motivos, “se desarrollan los componentes de la buena Administración reflejados en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía: el derecho a recibir información; el derecho a un procedimiento imparcial y tramitado en un plazo razonable; el derecho a acceder a los documentos administrativos, al que se añade la reutilización de la información contenida en esos documentos, en consonancia con lo que establece la normativa básica contenida en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público y, por último, el derecho a formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

»No se regulan aquí ni el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos ni el derecho a la protección de datos personales, también incluidos en el artículo 12 del Estatuto, por ser objeto de regulación específica. Sí se añaden, sin embargo, el derecho de acceso a la Administración y algunos derechos de participación, incluyendo el de petición, previstos en el artículo 11 de nuestra norma institucional básica. Y se incorpora asimismo el derecho a exigir responsabilidades por el incumplimiento de los derechos, pues sin obligaciones, cuyo incumplimiento por las autoridades y empleados públicos pueda ser sancionado, los derechos reconocidos devendrían en meras directrices organizativas”.



De todas estas cuestiones, el anteproyecto mantiene la vigencia de numerosos preceptos que inciden directamente sobre la transparencia pública y la participación, pues únicamente prevé la derogación de los artículos 21 y 22, que integran el capítulo IV del citado título I sobre derecho de acceso y reutilización de la información.

Las previsiones de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, se ven completadas, en el ámbito reglamentario, con las recogidas en el Decreto 2/2003 de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en particular, con las del capítulo III relativo a la "Función de información administrativa" y con las del Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo objeto es "desarrollar el capítulo III del título II de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, estableciendo el régimen jurídico de la utilización por la Administración Autonómica de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad administrativa y en sus relaciones con los ciudadanos" (art. 1).

Ya sin carácter normativo, cabe mencionar el Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se puso en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, configurado como un canal de comunicación directa entre ésta y los ciudadanos, a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración. El posterior Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, incluye entre ellas, una vez aprobada la Ley de Transparencia del Estado, la de aprobar un anteproyecto de ley de transparencia y gobierno abierto.

Para terminar, y aunque esta cuestión fue tratada con mayor detalle en el Informe de 1 de julio de 2013 de este Consejo, sobre sugerencias y recomendaciones relativas a una futura norma en la materia que aborda el anteproyecto, conviene recordar, en cuanto que de los títulos competenciales actuados derivan los límites a la potestad normativa autonómica en la materia analizada, que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se dicta "al amparo de lo



dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda” (D.F.8ª) Tales excepciones se refieren principalmente a aspectos organizativos, que afectan exclusivamente a la Administración General del Estado.

En este sentido, el artículo 149.1.1ª asigna al Estado como exclusiva la competencia para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”; por su parte, el artículo 149.1.13ª habilita al Estado para establecer las “bases y la coordinación de la planificación general económica”; y el artículo 149.1.18ª reserva al Estado, en primer término, la regulación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas “que, en todo caso, garantizarán a los administrados un trato común ante ellas” y, en segundo lugar, la competencia sobre “el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

Según señala el mencionado Informe de 1 de julio de 2013, la invocación “del título competencial del artículo 149.1.18ª parece que debe limitarse, dentro de los ámbitos que contempla dicho precepto, al relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, pues no cabe considerar la regulación del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información como manifestación de la competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, al no merecer aquél este concepto. (...)”. Así entendido, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, además de los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) de las Administraciones, “Incluye igualmente el ámbito de la relación con los ciudadanos, y así, el artículo 3.5 de la Ley 30/1992, al definir los principios generales de actuación de las Administraciones se ocupa de precisar que ‘En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación’ y reconoce en el artículo 35. h) como derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el de ‘acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta



u otras leyes', derecho cuyas condiciones precisa el artículo 37 de la misma Ley. (...).

»El establecimiento por el Estado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ha de garantizar en todo caso al administrado un tratamiento común ante ellas. Esta finalidad permite establecer su conexión con el artículo 149.1.1ª, también invocado en el proyecto como título competencial habilitante para la adopción de la norma (...).

»(...) podría considerarse que el artículo 149.1.1ª ampara la regulación estatal del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso, en la medida que el procedimiento en sí es garantía del ejercicio del derecho, y en definitiva de la igualdad de posiciones jurídicas de los ciudadanos, con independencia de la Administración o entidad a la que se dirijan. Desde esta perspectiva, la regulación del derecho de acceso precisaría, de forma accesoria y por conexión, de la vertiente procedimental, que en este caso, sería por tanto auxiliar o secundaria de aquélla finalidad principal. En cualquier caso, tratándose de peticiones de acceso dirigidas a las Administraciones Públicas, en el concepto que de ellas ofrece la Ley 30/1992, las previsiones procedimentales del proyecto habrán de integrarse adecuadamente con las propias del procedimiento administrativo común de la Ley 30/1992 y, respetar el margen necesario para dar cabida a las especialidades procedimentales derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

»Por último, la invocación del artículo 149.1.13ª CE parece responder a la jurisprudencia constitucional que considera que este título otorga al Estado la potestad de actuar "En todo ámbito que pueda alcanzar trascendencia económica" (STC 86/1989, de 11 de mayo)"; y conforme a ello pudiera ligarse a la inclusión en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma de las empresas y fundaciones públicas (artículo 2), englobadas comúnmente en el denominado "sector público"; al establecimiento, en el título II del proyecto sobre "Buen Gobierno", de determinados principios de actuación en materia de gestión económico-presupuestaria (artículo 26) o a la tipificación de infracciones por incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (artículo 28).

Así las cosas, las principales competencias autonómicas relacionadas con la regulación proyectada, con los límites que resulten de la competencia estatal



de que se trate, serán las relativas a la "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno", "Estructura y organización de la Administración de la Comunidad" y la de "archivos y otros centros de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal" (artículo 70.1, apartados 1º, 2º y 3º). Además, el artículo 32.3 sobre la "Administración Autónoma" señala que "Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, (...) la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; la regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma, así como la regulación (...) de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito". Por último, conforme al artículo 71.1.2º del Estatuto, se asigna a la Comunidad competencia de desarrollo normativo y de ejecución en la materia de "Protección de datos de carácter personal que estén bajo la responsabilidad de las instituciones de la Comunidad, de los entes locales y de cualquier entidad pública o privada dependiente de aquéllas", y según artículo 76, la función ejecutiva sobre la gestión de archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Observaciones generales.

A) Estructura del anteproyecto de ley.

Resulta obligado hacer una recomendación genérica respecto a la conveniencia de aplicar, en la elaboración de las normas, unos criterios uniformes de técnica legislativa, pues ello ha de redundar en beneficio de la claridad de los textos legales y de su mejor comprensión por los ciudadanos, en general, y por los operadores jurídicos, en particular.

Para ello, pueden servir de referencia las directrices sobre técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, así como el documento elaborado por la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales de la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, relativo a la normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.



Como tal Acuerdo, las referidas directrices no tienen otro carácter que el de una instrucción u orden de servicio interna de la Administración. No obstante, al establecer una serie de criterios generales sobre el modo en que debe ordenarse y desarrollarse (en su fase administrativa de elaboración) el contenido de las disposiciones generales, lo que se persigue es, en definitiva, no sólo dotarlas de una estructura lógica y más fácilmente comprensible, sino también asegurar un mínimo de uniformidad en la legislación.

El fundamento de las referidas directrices de técnica normativa, es "lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones". Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea, "ayudar a dar una estructura correcta al texto y a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos", por lo que precisamente por el contenido del presente anteproyecto deberían ser utilizadas con especial interés.

La regla 17 de su anexo señala que "las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma", mientras que la regla 19 al establecer la ordenación interna de éstas indica que se ordenará en a) objeto, b) definiciones, y c) ámbito de aplicación.

En el presente caso el anteproyecto de ley carece de un precepto destinado al ámbito subjetivo y objetivo de la norma. Únicamente el artículo 3.1 al establecer unas obligaciones adicionales de información a los organismos y entidades que conforman el sector público autonómico, indirectamente establece que han de publicar la información prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, pero no hay una remisión expresa al ámbito subjetivo y al objeto de la publicidad e información de la referida norma básica.



Probablemente con ello se pretende no reproducir la normativa básica, pero la falta de remisión y transcripción de ésta provoca que la norma no resulte suficientemente clara al respecto, por lo que difícilmente puede ser el pilar para facilitar la transparencia y la participación ciudadana.

Este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 696/2006, 650/2008, 1.453/2009, 1.124/2010, 896/2012, 615/2013, 723/2013, o 212/2014) ha advertido sobre los riesgos de reproducir la legislación básica y sobre la forma de realizarla.

El Tribunal Constitucional en numerosas sentencias ha manifestado que esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.



Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas de la Ley, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la Ley. De ahí que el Consejo de Estado recomiende reiteradamente la reducción de las remisiones y que éstas no se hagan simplemente a un número determinado de un artículo, sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión. Este problema no se produce tanto por la repetida remisión a la legislación básica en esta materia concreta, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como por las remisiones al contenido de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (artículos 9 y 10 del anteproyecto).

B) Contenido del anteproyecto.

Por otro lado, existe una serie de cuestiones relevantes sobre las que la norma no se pronuncia, como son, por ejemplo, las medidas de formación y las actividades de fomento en la materia la promoción de la cultura de la transparencia y del derecho de acceso entre la ciudadanía. Se trata de acciones



promocionales y también de tipo formativo (talleres, guías ciudadanas, cursos y seminarios, etc.) de competencia autonómica e imprescindibles para lograr el éxito de la norma.

Asimismo, llama la atención que la nueva norma vaya dirigida en exclusiva a la Administración autonómica y que carezca de disposiciones referidas a las entidades locales de la Comunidad.

La Constitución garantiza a las entidades locales su necesaria capacidad para autonormarse y para autoorganizarse, lo que evidencia que nos encontramos ante un ámbito material donde debe existir una amplia facultad de actuación para este tipo de entidades. La autonomía local es un principio estructural de la organización territorial del Estado, lo cual significa su pertenencia a los elementos definitorios de éste y que deberá, por tanto, ser garantizada.

No obstante, como señala la exposición de motivos de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, el reducido tamaño de muchos de nuestros municipios imposibilita en algunas de estas corporaciones la dotación y mantenimiento de los servicios mínimos indispensables, e incluso el propio mantenimiento de una estructura administrativa.

Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las entidades locales deben llevar a cabo un gran esfuerzo, en algunos casos con una precariedad notable de medios, para digitalizar y volcar de forma ordenada toda su información sobre estructura, presupuestos, personal, contratación, subvenciones, gastos, ordenanzas, etc.

Precisamente la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, contiene un título III con rúbrica "De la Gobernanza local", en el cual trata de garantizar la situación competencial de los entes locales -bajo los principios de descentralización, suficiencia financiera, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y proporcionalidad- de fomentar la implantación de la administración electrónica y el buen gobierno, incluyendo en éste instrumentos tales como la transparencia, el acceso a la información pública y la participación y colaboración ciudadana.



El artículo 28.2 de la referida Ley 7/2013, de 27 de septiembre, concreta que “los entes locales establecerán mecanismos de consultas y participación que permitan a las personas formular sus opiniones, propuestas o sugerencias”, y el apartado 3 de este artículo establece que “los ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales deberán promover procedimientos participativos específicos encaminados al fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico”.

Por todo ello, al amparo de la autonomía local, en este entorno normativo deben crearse instrumentos jurídicos para los municipios, fundamentalmente, y también para las provincias, que les permitan cumplir con los principios de transparencia y facilitar la participación de los ciudadanos en la gestión de competencias especialmente sensibles para ellos.

Considerada esta realidad física y jurídica así como las nuevas obligaciones que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece para las entidades que integran la Administración Local (artículo 2.1.a), deberían haberse previsto medidas de colaboración, coordinación interadministrativa y eficiencia de los servicios para garantizar los principios del gobierno abierto local, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el título III, capítulo II de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, en especial para las Administraciones con menor capacidad de gestión.

Exposición de motivos.

Tal y como expresa Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.



En el anteproyecto que se dictamina la exposición de motivos reseña, de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma como algunos de los principales aspectos de su regulación.

Sobre el contenido de la regulación proyectada, convendría que la exposición de motivos, al igual que el texto, aclarase el modo de articulación de esta norma con las previsiones de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, en la medida en que, como se ha expuesto al tratar del marco normativo, ambas normas regulan aspectos convergentes en relación con la transparencia de la actividad pública. Como se apuntó en el informe previo de este Consejo de 1 de julio de 2013 "(...) puede plantearse en primer término si la regulación de la transparencia y el gobierno abierto debe abordarse en una nueva Ley o bien, a través de la introducción de las modificaciones oportunas en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, pues como se ha visto, en ella se contienen distintos principios y reglas configuradores de la transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa, como en la relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información por los ciudadanos". Ni en la exposición de motivos, que solo realiza una somera mención a la derogación de los artículos 21 y 22 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, ni en el expediente, queda aclarada la cuestión.

En lo demás, la exposición de motivos se detiene en la descripción de la estructura del anteproyecto, pero realiza una referencia, a juicio de este Consejo, en exceso genérica a las competencias en cuyo ejercicio se promulga, pues alude únicamente a que evita en su técnica normativa la reproducción de normas básicas estatales. Como se ha indicado anteriormente, no todo el contenido de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, constituye legislación básica, de acuerdo con su disposición final octava, al entrar en juego competencias exclusivas del Estado, como la contemplada en el artículo 149.1.1ª CE. No cita tampoco los preceptos del Estatuto de Autonomía en los que se funda la competencia de la Comunidad de Castilla y León para la regulación de la materia tratada. Estas cuestiones merecerían abordarse con algún detenimiento en el texto, puesto que de ello resulta el margen regulatorio que puede alcanzar la norma autonómica en función de las competencias que en cada caso correspondan al Estado.

Título I.- Título Preliminar.



Artículo 2. El Portal del Gobierno Abierto.

El artículo establece que el acceso a la información objeto de publicidad activa y la participación ciudadana en los asuntos públicos regulados en la normas se facilitará a través del Portal del Gobierno Abierto; señala la información que incluirá (apartados 2 y 4) y refiere cómo la incluirá (apartados 1 y 3).

No obstante, como se ha mencionado, no queda claro ni estructurado el ámbito subjetivo de las previsiones tanto del artículo en particular como de la norma en general, en orden a la participación ciudadana y acceso a la información en el Portal de Gobierno Abierto - conocido como Portal de la Transparencia en la legislación básica (artículo 10 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre)-. El apartado 1 se refiere a la Administración de la Comunidad, organismos autónomos y entes públicos de derecho privado cuando ejerzan potestades administrativas. Por el contrario, en los apartados 2 y 3 se distingue entre Administración General y organismos autónomos de un lado y de otro, del resto de entidades y organismos previstos en el artículo 2.1, cuando se refiere a posibles enlaces con páginas Web y sedes electrónicas; y en el apartado 4 se contiene una referencia a las entidades sin ánimo de lucro a las que se refiere el párrafo 2 del artículo 5.4 de la Ley 19/2013, 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Además, se observa que no se incluye, dentro de los sujetos obligados a la publicidad activa, a las entidades relacionadas en el artículo 3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros).

Por ello, es necesario concretar el ámbito subjetivo de la norma de forma clara y ordenada, ya sea por reproducción de la legislación básica o por remisión a los artículos 2 y 3 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.



Artículo 3. Información objeto de publicidad.

El artículo con una incorrecta sistemática, entremezcla el ámbito subjetivo con el objetivo –en este caso la publicidad activa- al relacionar la información que se ha de publicar además de la prevista en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con los organismos y entidades que conforman el sector público autonómico.

Aunque es loable que la Administración autonómica adquiera obligaciones adicionales sobre la legislación básica, debería concretarse la remisión que se realiza a la referida norma. Debe tenerse presente que no todo lo señalado en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tiene carácter básico.

En este sentido, el apartado 2 del artículo 6 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a información objeto de publicidad, obliga a las Administraciones Públicas a publicar los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

Igualmente, se establece que el grado de cumplimiento de dichos planes y programas, al igual que sus resultados, deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica conjunta, así como que deberán publicitarse los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. El referido artículo, dispone que “en el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas” (párrafo no básico).

Esta previsión, íntimamente ligada a las competencias de auto-organización, en caso de ser básica invadiría el margen de regulación que debe reservarse a la Comunidad para que ésta disponga los mecanismos necesarios a fin de facilitar la rendición de cuentas ante los ciudadanos y el control interno del desarrollo de sus funciones. Por ello el texto de la norma no puede remitirse sin más a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sin determinar concretamente quién o cómo se evaluará el cumplimiento de estos planes y programas para después ser publicados.



Por último el apartado 2 de este artículo dispone que “El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”.

El precepto transcrito reproduce el apartado 3 del artículo 9 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que no es básico, a fin de poder corregir disciplinariamente estas conductas. No obstante, la referida norma se refiere a su capítulo II, destinado a la publicidad activa, capítulo que desgrana ordenadamente por materias los asuntos y elementos a publicar, mientras en el anteproyecto objeto de dictamen únicamente “regula” unas obligaciones adicionales a las previstas en la normativa básica y remite a las previsiones estatales.

Por ello, para evitar la duda sobre la normativa concreta a la que se refiere, debe aclararse la redacción del precepto para aclarar que tendrán la consideración de infracción grave todas las infracciones en materia de publicidad activa de las obligaciones adicionales añadidas y/o remitir a la legislación básica.

Artículo 6. Unidades de acceso a la información.

El apartado 1 señala que para la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos con una antigüedad de hasta 5 años que obren en poder de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos podrán existir unidades de acceso a la información, con la estructura que reglamentariamente se determine, para el ejercicio de las funciones que se relacionan.

La previsión potestativa relativa a que “podrán existir unidades de acceso a la información”, plasmada por desconocerse la dependencia el órgano competente para realizar esas tareas (disposición transitoria 2ª de la norma y páginas 82, 135 y 136 del expediente) o con el objeto de fundamentar que la nueva norma carece de coste económico (páginas 82 y 146 del expediente), no es razonable cuando el tenor de la disposición transitoria segunda de la norma prevé que efectivamente se crearán en el correspondiente decreto organizativo.



Por otro lado, desde el punto de vista de la autoorganización, el término “podrán crearse” hace que el apartado no tenga contenido alguno. Aunque la presente norma no determinara nada al respecto, podrían crearse cumpliendo con la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, debe tenerse presente que la eficacia de esas nuevas unidades es la piedra angular del correcto ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que es obvio conocer quién debe suministrar la información y dar la publicidad.

En este sentido hay que señalar que, aunque las previsiones del apartado 2 del artículo 21 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, respecto a las funciones relativas a las unidades de información no son de aplicación directa a las Comunidades Autónomas, al no ser el apartado de carácter básico, el precepto se remite a la normativa autonómica para determinar qué funciones deberán desarrollar los órganos o unidades que se habiliten para recibir las solicitudes de información de los ciudadanos, y concretamente el apartado 3 (disposición que sí es básica) señala que para “El resto de entidades incluidas en el ámbito de aplicación (...) identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso”. Por ello, para su eficacia estos órganos deberán estar públicamente identificados.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 7. Órganos competentes para resolver las solicitudes de acceso a la información.

El precepto indica quién será competente para resolver las solicitudes de acceso a la información en cada ámbito. A este respecto la letra b) indica que corresponderá “al titular del órgano que determine la propia entidad u organismo y, en su defecto...”, similar redacción tiene la letra c), y por último la letra d) señala de forma más críptica “al titular del órgano que corresponda de los previstos en los apartados anteriores, cuando (...)”.



Al hilo de las reflexiones realizadas al artículo anterior, al nombramiento de la persona u órgano responsable de resolver las solicitudes de acceso deberá darse la adecuada publicidad.

Artículo 8. Reclamación ante la Comisión de Transparencia.

El precepto señala en su apartado 1 que “De acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, podrá interponerse una reclamación ante la Comisión de Transparencia a la que se refiere el artículo 12, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso dictadas por los organismos y entidades del sector público autonómico relacionados en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y Sector Público de la Comunidad de Castilla y León; por las corporaciones de derecho público cuyo ámbito de actuación se circunscriba exclusivamente a todo o parte del territorio de la Comunidad Autónoma; por las Entidades Locales de Castilla y León y su sector público y por las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos”.

Debe mejorarse la redacción de este apartado, dado que no procede referir la habilitación normativa que la disposición adicional cuarta realiza para que la Comunidad pueda, dentro de su ámbito de autoorganización, crear si lo desea una reclamación potestativa paralela a la que en el artículo 24 crea para el ámbito estatal.

Artículo 10.- Régimen sancionador.

El apartado 1, contiene una aclaración aparentemente obvia por lo que no se encuentra su fundamento. Señala que “En el ámbito de las entidades y organismos relacionados en el artículo 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y Sector Público de la Comunidad de Castilla y León a los que resulte de aplicación la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, y a las asociaciones constituidas por ellos, será de aplicación el régimen sancionador establecido en el artículo 11 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público”.



El apartado 2 dispone que “La potestad sancionadora se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en el título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Olvida el apartado concretar a qué sanciones e infracciones se está refiriendo. Parece que son las previstas en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre sobre reutilización de la información del sector público (referidas en el apartado 1) -no debe olvidarse que el artículo se encuentra situado en el capítulo III, con rúbrica “la reutilización de la información pública”-. No obstante, se desconoce qué ocurre con las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -cuyo artículo no menciona-; y el anteproyecto, en relación con esta cuestión, ignora por completo.

Título II.- Comisionado y Comisión de transparencia

Artículo 11. Atribución del Comisionado de Transparencia al Procurador del Común de Castilla y León.

El artículo 11 atribuye las funciones del Comisionado de Transparencia al Procurador del Común de Castilla y León. Se trata, como apunta el artículo 15 del anteproyecto, de una función ajena a la que corresponde al Procurador del Común como Comisionado de las Cortes, de acuerdo con el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía, para la protección y defensa de los derechos constitucionales de las personas y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

El Procurador del Común es calificado en el Estatuto de Autonomía como institución propia de la Comunidad (artículo 19.2) y se le atribuye para el desarrollo de la labor descrita en el artículo 18.1 del Estatuto, la garantía de independencia frente a la Administración de la Comunidad, la de sus entes locales y la de los diferentes organismos que de éstas dependan.

No obstante, el Procurador del Común, al igual que la asamblea legislativa de la que es Alto Comisionado, son sujetos incluidos en el ámbito de aplicación subjetiva de las normas sobre transparencia de la actividad pública



del título I de la Ley 19/2013, en los términos previstos en su artículo 2.1.e), por lo que en relación con su propia actuación y con la de las Cortes de Castilla y León, la regulación proyectada no parece salvaguardar las notas de autonomía e independencia que predica el artículo 13 del anteproyecto, con el que resulta en este punto contradictorio.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 12. Comisión de Transparencia.

El artículo 12 crea la Comisión de Transparencia como órgano colegiado adscrito al Procurador del Común. Según el artículo 13.3 del anteproyecto, esta Comisión tiene por única función la de resolver las reclamaciones previstas en el artículo 8 de la norma proyectada. No se plantearían, en este caso, las objeciones manifestadas en el artículo anterior respecto al Comisionado, en la medida en que la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, excluye de la citada reclamación, entre otros, a los actos adoptados por las Cortes de Castilla y León y el propio Procurador del Común, impugnables únicamente en vía contencioso-administrativa.

Artículo 13. Funciones.

El artículo 13.1 dispone que “El Comisionado y la Comisión de Transparencia, en el ejercicio de sus funciones, gozarán de autonomía, independencia y objetividad”. Se reitera aquí la observación de carácter sustantivo efectuada en relación con el Comisionado de Transparencia en el comentario al artículo 11 del anteproyecto.

Entre las entidades a las que afecta la función del Comisionado de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, se debería mencionar a las corporaciones de derecho público, en los términos del artículo 2.1.e) de la Ley 19/2003, de 9 de diciembre.

Por otra parte, convendría incluir entre las funciones del Comisionado algunas que aparecen estrechamente vinculadas a un desarrollo eficaz de su labor, pero que no menciona el anteproyecto, como las de informar



preceptivamente las normas de desarrollo de la ley y las demás que se dicten en esta materia, o la de adoptar recomendaciones dirigidas a las entidades y organismos sobre los que proyecta su actuación, destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley proyectada.

Artículo 14. Colaboración con el Comisionado de Transparencia.

El artículo 14 dispone que “La Administración General de la Comunidad de Castilla y León, las demás entidades y organismos incluidos en el artículo 2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, las entidades locales de Castilla y León y su sector público y las asociaciones constituidas por las referidas entidades y organismos, deberán facilitar al Comisionado de Transparencia la información que solicite y prestarle la colaboración necesaria para el ejercicio de sus funciones”.

Este precepto constituye una particularización del principio de lealtad institucional que aparece enunciado con carácter general en las normas que configuran el régimen jurídico de las Administraciones públicas, por el artículo 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En particular, sus letras c) y d) disponen:

“1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

»(...).

»c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

»d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”.

Añade el artículo 4.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que “A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios



probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias”.

De acuerdo con ello, se considera innecesaria la inclusión de esta mención en el anteproyecto.

Artículo 15. Actuación y medios personales y materiales.

El artículo 15 dispone que “El Comisionado y la Comisión de Transparencia actuarán con separación de sus funciones respecto de las que corresponden al Procurador del Común como comisionado de las Cortes de Castilla y León para la protección y defensa de los derechos constitucionales de las personas y de los derechos y principios reconocidos en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, si bien contarán con los medios materiales y personales asignados a dicha Institución de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León”.

En relación con ello, la disposición adicional segunda del anteproyecto sobre “Medios materiales y personales del Comisionado y de la Comisión de Transparencia”, señala que El Procurador del Común atenderá con los medios materiales asignados y con el personal actualmente existente, sin incremento de gasto, el ejercicio de las funciones del Comisionado y de la Comisión de Transparencia”.

La opción legislativa de encargar a una Institución existente nuevas funciones al margen de las que propiamente le corresponden es coherente con el principio de austeridad al que deben ajustarse los organismos públicos. Ahora bien, la previsión de que tales funciones deban desarrollarse con los medios materiales y personales asignados a dicha Institución, sin incremento de gasto, puede no ser ajustada al eficaz cumplimiento de las nuevas tareas asignadas. Por ello se considera que deberá ser el Procurador del Común quien valore los medios necesarios para garantizar el nuevo cometido que se le encomienda.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.



Título III.- Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto.

En relación con la materia regulada en este título deberá tenerse en cuenta su adecuada coordinación con las previsiones del capítulo VII del título I de la Ley 2/2010, que aborda la regulación de los "derechos de participación", con un alcance más amplio que el que resulta del anteproyecto, tanto en cuanto a su objeto como a los mecanismos al servicio de su consecución. Dicho capítulo se integra por los artículos 27 a 29 que disponen lo siguiente:

"Artículo 27.- Derecho de consulta.

»Los ciudadanos tienen derecho a ser consultados periódica y regularmente sobre su grado de satisfacción con los servicios públicos y las actividades realizadas por la Administración autonómica mediante, entre otros instrumentos, encuestas, sondeos o paneles de usuarios".

"Artículo 28.- Derecho de participación en las políticas públicas.

»1.- Los ciudadanos tienen derecho a participar en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas de la Administración autonómica.

»2.- Se establecerán mecanismos que faciliten la participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las estrategias, planes y programas de la Junta de Castilla y León.

»3.- La participación ciudadana se desarrollará a través de las audiencias, foros de consulta, paneles y demás instrumentos que se establezcan en la presente ley, en otras leyes sectoriales o en normas reglamentarias. El resultado de dichas acciones no tendrá carácter vinculante para la Administración autonómica".

"Artículo 29.- Derecho a formular sugerencias.

»1.- Los ciudadanos tienen derecho a formular sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios públicos y, en general, sobre las actuaciones de la Administración autonómica.



»2.- La Administración de la Comunidad dará respuesta a las sugerencias de los ciudadanos en un plazo máximo de tres meses y hará un reconocimiento público de aquellas que hayan posibilitado una mejora de los servicios”.

Artículo 16. Objeto.

El artículo 16 del anteproyecto establece que “La Administración General de la Comunidad y sus organismos autónomos deberán someter a la participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas. Igualmente, podrán someter a la referida participación otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad”.

Existe una discordancia entre este artículo y el artículo 2 del anteproyecto, en cuanto que este último incluye, entre las entidades públicas que relaciona, a los entes públicos de derecho privado cuando ejerzan potestades administrativas los cuales, sin embargo, no resultan mencionados en el artículo 16 del anteproyecto.

Sobre el contenido de este derecho de participación, podría reflejarse de algún modo en la norma el deslinde con otros derechos asociados a éste, como los de información, petición e iniciativa, señalando en qué norma puede encontrarse la regulación de cada uno de ellos.

Por otra parte, este precepto debiera ofrecer un catálogo de definiciones que determine lo que debe entenderse a los efectos de la Ley por estrategia, plan, programa y otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad, a fin de ofrecer al aplicador del Derecho las pautas necesarias que posibiliten una aplicación homogénea de esta norma y de permitir a los ciudadanos identificar con precisión el alcance de tal obligación administrativa y reaccionar, en su caso, frente a su eventual incumplimiento, todo ello en garantía de la seguridad jurídica.

Artículo 17. Excepciones a la participación.



El artículo 17 del anteproyecto exceptúa de la obligación establecida en el artículo 16 a determinados anteproyectos o proyectos de normas. Aunque en algunos de los relacionados tal exención pudiera desprenderse de los caracteres de la propia norma, como en el caso del decreto-ley, por la urgencia que es presupuesto de su aprobación; o de su objeto, en el supuesto de decreto legislativo en la modalidad limitada a la refundición de textos legales con el fin de la mera reformulación de un texto único, en los demás casos, deberá ofrecerse, en el texto o en el expediente, una justificación a tales excepciones que, en cuanto tales, deben ser objeto de interpretación restrictiva y estar amparadas en una adecuada motivación, que no se ha realizado.

Artículo 18. Procedimiento de participación.

El artículo 18.2 del anteproyecto señala que “La participación que se regula en este título será simultánea o inmediatamente anterior a los trámites preceptivos que correspondan a cada procedimiento de modo que el tiempo de tramitación sea el mismo que transcurriría sin la participación que regula este título”.

Convendría lograr mayor precisión en la redacción de este precepto, puesto que, en primer lugar, no es habitual que el ordenamiento establezca un tiempo de tramitación de las normas, ni de los planes y programas. Por otra parte, la participación en su vertiente formal, tal y como se regula en el título III del anteproyecto, pasa a constituir un trámite preceptivo del procedimiento de elaboración de las normas y los actos contemplados en el artículo 16, por lo que el artículo 18.2 induce a confusión, al distinguirla de los trámites preceptivos de cada procedimiento.

En este sentido, el anteproyecto viene a modificar la regulación de tales procedimientos, lo cual, en el caso más notorio del procedimiento de elaboración de las normas, hubiera merecido una modificación expresa de los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, preceptos que, si bien han sido reformados recientemente por la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, no lo fueron en este aspecto. Ello obliga al anteproyecto a hacer declaraciones como la contenida en su artículo 18.6, según el cual “La participación objeto de este título no sustituye a la que corresponde en



cumplimiento de los trámites previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León”.

El artículo 18.3 del anteproyecto excepciona al procedimiento de participación ciudadana, a través del Portal de Gobierno Abierto de la aplicación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Como se ha indicado anteriormente, la participación que se regula en el artículo 16 no puede configurarse como un procedimiento autónomo sino como un trámite a cumplimentar en el procedimiento de elaboración de normas, planes y programas, por lo que para evitar equívocos convendría que no se calificara de “procedimiento”. De acuerdo con ello, a dicha participación le será de aplicación la Ley 11/2007, de 22 de junio, en la medida en que el correspondiente procedimiento o alguno de sus trámites se gestione por vía electrónica, sin que esta Ley estatal, casi en su totalidad de carácter básico, contenga excepción de su ámbito de aplicación que ampare la declaración que en tal sentido efectúa el anteproyecto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

En el artículo 18.5 convendría precisar cuándo se entiende que el volumen de las aportaciones es elevado a los efectos de posibilitar su respuesta conjunta.

Por su parte, el artículo 18.7 del anteproyecto refiere que “La participación en los asuntos públicos de acuerdo con lo establecido en este título podrá dar lugar a reclamaciones fundadas en el incumplimiento de los requisitos formales, pero no en el rechazo de las propuestas o sugerencias formuladas”.

En este punto, surgen inmediatamente dudas acerca de cuál es la naturaleza de esta reclamación y cómo se articula con la configuración de la participación que realiza el anteproyecto como trámite de los procedimientos de elaboración de normas, planes y programas. A este respecto, deberá tomarse en consideración la imposibilidad de impugnación autónoma de actos de trámite que no sean cualificados y la de impugnar disposiciones generales en la vía administrativa que establece el artículo 107.1 y 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



Por otra parte, el único objeto de tales reclamaciones lo constituyen defectos formales. Además de la indefinición del anteproyecto sobre tal expresión, el objeto de dicha reclamación, en el supuesto de omisión o defectuosa práctica del trámite, puede coincidir con el de otros procedimientos administrativos, tales como los de revisión de oficio de actos o disposiciones generales, sin que aquella reclamación pueda suplir a la necesaria tramitación de éstos.

La indefinición de la naturaleza de tal vía de impugnación, que alcanza incluso a su amparo mismo en el escaso margen de la competencia de la que dispone la Comunidad en la regulación del procedimiento administrativo, a la que se suma la de otros aspectos, como su eventual superposición con el objeto de otros procedimientos de revisión, o la falta de detalle de la competencia, plazo y efectos de su resolución, imponen la necesidad de su aclaración y adecuada acomodación al ordenamiento vigente.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Disposición adicional tercera. Contratos.

El artículo 4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, relativo a la “Obligación de suministrar información”, dispone que “Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1, a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato”.

En atención a ello, la disposición adicional tercera del anteproyecto señala que “Todos los contratos que suscriban los organismos y entidades que conforman el sector público autonómico a los que se refiere el artículo 2.1 a) a f) de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y Sector Público de la Comunidad de Castilla y León y las asociaciones constituidas por estos, deberán incluir expresamente la obligación de la persona adjudicataria de proporcionar



toda la información que le sea requerida relacionada con el mismo, incluidos todos los posibles subcontratos, debiendo incluir estos, a su vez, expresamente la subrogación en la obligación de proporcionar la referida información.

La Comunidad de Castilla y León carece de competencia para determinar el contenido del negocio privado celebrado entre el contratista y el subcontratista, por tratarse de una cuestión reservada a la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil y mercantil por el artículo 149.1.6ª y 8ª CE. De acuerdo con ello, la Comunidad no puede imponer al subcontratista la obligación de subrogarse en la obligación que el artículo 4 de la Ley 19/2013 impone al adjudicatario.

Ello resulta acorde además con la previsión del artículo 277.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), según la cual "Los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a los términos del contrato.

»El conocimiento que tenga la Administración de los subcontratos celebrados en virtud de las comunicaciones a que se refieren las letras b) y c) del apartado 1 de este artículo, o la autorización que otorgue en el supuesto previsto en la letra d) de dicho apartado, no alterarán la responsabilidad exclusiva del contratista principal".

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Disposición transitoria segunda. Dependencia de las Unidades de Información.

La disposición transitoria segunda indica que "Hasta tanto se incluyan sus funciones en las correspondientes estructuras orgánicas, las unidades de información a las que se refiere el artículo 6 se atenderán con los medios personales y materiales existentes en los Servicios de Estudios y



Documentación de las correspondientes consejerías y organismos autónomos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En ausencia de tales Servicios se atenderán en los de Evaluación, Normativa y Procedimiento”.

Puesto que según la disposición final cuarta del anteproyecto, el título I del anteproyecto y en particular, en lo que ahora interesa, su artículo 6 relativo a las “Unidades de acceso a la información”, no entrará en vigor hasta el 10 de diciembre de 2015, no resultaría necesaria una previsión transitoria como la transcrita, ya que hasta tal fecha parece restar un lapso de tiempo suficiente para acometer la adaptación de las estructuras orgánicas en la que pretende ampararse.

En cualquier caso, la referencia genérica al artículo 6 debiera limitarse a la previsión de su apartado 1, puesto que, según el artículo 6.2 del anteproyecto, corresponde a la normativa sobre archivos la determinación de las unidades encargadas de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información de los documentos que obren en el Archivo General de Castilla y León y en los Archivos Históricos Provinciales.

5ª.- Consideración final.

Por último, en los dictámenes emitidos sobre proyectos normativos, este Consejo Consultivo ha insistido de manera reiterada en la necesidad de concisión en la redacción de los textos y de precisión en la utilización de conceptos jurídicos. Asimismo, debe ponerse especial diligencia y atención en evitar contradicciones o desajustes entre los preceptos del texto que pueden generar dudas en su aplicación. También debe prescindirse del uso de términos y expresiones que, lejos de enriquecer las normas, producen confusión y falta de claridad de los textos. Se sugiere por ello realizar una última revisión del anteproyecto a fin de corregir redacciones defectuosas, errores de puntuación y/o tipográficos que sean advertidos en el anteproyecto de ley.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 6, 11, 13, 15, 18.3 y 18.7 y disposiciones adicionales segunda y tercera, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.