

Nº 10
Segundo trimestre
2017

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 10. Junio 2017

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

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 ni con los eventuales errores u omisiones.

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.

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

COMITÉ CIENTÍFICO

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

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo. Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local Ayuntamiento de Vigo

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

SUMARIO

EDITORIAL	9
El Consejo de Redacción	

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

“PUBLICIDAD ACTIVA Y GOBIERNO ABIERTO. SU REGULACION POR LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA”

D^a Gema M^a Ortega Expósito..... 15

“LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS: FRANCISCO SUÁREZ Y LOS LÍMITES DEL SILOGISMO”

D. José Ignacio Herce Maza.....78

“LA CLÁUSULA DE REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA”

D^a Mónica de la Cuerda Martín.....154

“EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR FRANCÉS: EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y PERSPECTIVA ACTUAL”

D. Carlos M^a Rodríguez Sánchez.....242

SECCIÓN INTERNACIONAL

“NUEVOS PERFILES DE LA RESONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL DERECHO ARGENTINO”
D. Cristian Ricardo A. Piris.....276

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Nº 75/2016 DE 10 DE FEBRERO Y EL VALOR DE LA PRUEBA DE ADN
D^a Alicia Chaves Mora.....344

COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA-LA MANCHA Nº 10, DE 31 DE ENERO DE 2017
D. Juan José González Pérez.....360

BASES DE PUBLICACIÓN378

“PUBLICIDAD ACTIVA Y GOBIERNO ABIERTO. SU REGULACION POR LA LEY 4/2016, DE 15 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO DE CASTILLA-LA MANCHA”

D^a. Gema M^a Ortega Expósito

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

RESUMEN

El presente estudio abordará el examen de la regulación de la transparencia efectuada por la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, en adaptación y desarrollo de las exigencias marcadas por la legislación básica estatal, con especial detenimiento en el análisis de los conceptos de publicidad activa y gobierno abierto, ejes fundamentales de la efectiva garantía de la participación ciudadana y de la exigencia de responsabilidad a los dirigentes en asuntos de relevancia pública. El efectivo control sobre la inactividad de los sujetos obligados por la ley en materia de publicidad activa, así como la labor auditora desplegada sobre la identidad y la actividad de los entes intermediarios (grupos de interés) entre ciudadanos y poderes públicos, en el proceso de toma de decisiones relativos a cuestiones de interés general, serán las claves

de una gobernanza transparente y participativa, exenta de barreras.

PALABRAS CLAVE

Trasparencia, Publicidad Activa, Gobierno Abierto, Grupos de Interés, Auditoría y Responsabilidad.

ABSTRACT

This paper makes an exam of transparency regulation in Castilla-La Mancha, undertaken by the Law 4/2016, December 15th, of Transparency and Good Government of Castilla-La Mancha, in adaptation and development of the requirements marked by national legislation, with a special attention to the analysis of concepts of active publicity and open government, essential points in order to achieve the real guarantee of citizen participation and public responsibility. The effective control over the inactivity of the subjects obliged by the law in matter of active publicity, and also, the control made over the identity and the activity of the intermediate entities (groups of interest), between citizens and public powers, in the process of taking decisions related to issues of general interest, will be the keys to achieve a new

transparency and participative governance, without barriers.

KEYWORDS

Transparency, Active Publicity, Open Government, Groups of Interest, Control and Responsibility.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.-

II. PUBLICIDAD ACTIVA.-

1. PRINCIPIOS INSPIRADORES.-

2. ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN Y SUJETOS OBLIGADOS.-

3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS AL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA.-

III. GOBIERNO ABIERTO: FORMAS ABIERTAS EN LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA.-

IV.- GRUPOS DE INTERÉS.-

V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la información ha experimentado una dilatada evolución en los últimos años, tanto desde el punto de vista material, en cuanto al contenido objeto de difusión, como desde la perspectiva formal, relativa a

los medios portadores de los datos, habiendo contribuido como causas a este hecho, el desarrollo de las tecnologías de la información y los acontecimientos políticos y económicos, que han despertado en mayor medida la preocupación ciudadana por los asuntos de interés general.

Desde que en el texto constitucional el acceso a la información se reconociera como un derecho fundamental en su artículo 20.d), se habilitara al legislador en su precepto 105.b) a regular *el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, con las limitaciones de aquellos asuntos relativos a *la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*, o se impusiera a los poderes públicos en su artículo 9.2, el deber de procurar *la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra* y de facilitar *la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*, se han ido sucediendo en el panorama jurídico español manifestaciones normativas en desarrollo de lo predicado en la Norma Normarum, tales como, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, 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, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG), que constituye la

legislación básica actual en materia de transparencia¹, sin olvidar las jóvenes Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente.

La Disposición Final Novena *in fine* de la LTAIPBG establecía que *los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales* dispondrían de un *plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esa Ley*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, su norma institucional básica, de forma similar al mandato constitucional recogido en el citado artículo 9.2, habilita a los poderes públicos de la región a garantizar la efectividad de la libertad y de la igualdad entre los individuos y a procurar *la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la región* (artículo 4.Dos de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha).

Si bien se podrían mencionar como antecedentes normativos en esta Comunidad Autónoma en materia de información, el Decreto 108/1983, de 21 de junio, sobre Registro de Altos Cargos, la Ley 6/1994, de 22 de diciembre, de Publicidad en el Diario Oficial de los Bienes, Rentas y Actividades de los Gestores Públicos de Castilla-La Mancha, desarrollada por el Decreto 37/1995, de 18

¹ Véase ORTEGA EXPÓSITO, G.M., *Transparencia versus Protección de Datos (I)*, http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Transparencia-versus-Proteccion-Datos_11_1032805002.html, último acceso: marzo de 2017.

de abril, la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha o la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, no obstante, el mayor avance se alcanzaría con la aprobación de una ley de transparencia y buen gobierno en esa Comunidad Autónoma, que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2016 por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha bajo la denominación de Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (en adelante, LTBGCLM), publicada en el D.O.C.M. el 30 de diciembre de 2016, con entrada en vigor al mes de su publicación (Disposición Final Segunda).

Aun cuando la LTAIPBG dedicaba su Título I a la regulación de la transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa, como desde la perspectiva de petición de información por parte del ciudadano, no obstante, resultaba evidente que aquellos preceptos quedaban necesitados de un desarrollo reglamentario o de la labor legislativa autonómica, en este último caso, con el objeto de dar por cumplida la obligación de adaptación a las exigencias de la legislación básica.

En el caso de Castilla-La Mancha, la LTBGCLM regula en su Título II la transparencia, ofreciendo un amplio desarrollo de la publicidad activa en el Capítulo II de ese Título, otorgando, de esta forma, especial consideración a la predisposición por parte de los sujetos obligados por la ley, a proporcionar datos de relevancia pública a los ciudadanos, de oficio, sin necesidad de una solicitud previa, sin perjuicio del derecho de los individuos a solicitar información por propia decisión. En este sentido, parece que la ley muestra una tendencia hacia la iniciativa propia de los poderes públicos en la emisión de información, en cuanto al contenido, pues ofrece un desarrollo extenso del ámbito de aplicación

objetivo de la publicidad activa, y en cuanto a la forma, al izar los medios tecnológicos como instrumentos del soporte de la información, que contribuirán a la generación de una comunicación más fluida y más abierta entre Administración regional y ciudadanía castellano-manchega, y entre entes públicos regionales, entre sí.

En efecto, el panorama jurídico español actual está tratando de cambiar las formas en las relaciones jurídico-administrativas porque el desarrollo social y tecnológico así lo viene demandando, habiendo invadido ya el espacio de los entendimientos *inter privados*. Sin avanzar más lejos, y sin que haya supuesto una innovación revolucionaria en la regulación de la interacción electrónica en el ámbito jurídico-público, pues ya hubo un acercamiento a la implantación de la Administración electrónica con la aprobación de la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, resulta destacable la reciente legislación básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, materializada en las referidas Leyes 39 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, que contribuyen a intensificar esa filosofía de comunicación electrónica en el ámbito del derecho público, si bien la realidad es que las formas de expresión en las Administraciones Públicas se encuentran aún muy ancladas en el tradicional papel y en la excesiva burocracia. En cualquier caso, lo cierto es que las nuevas formas están ejerciendo presión sobre el tráfico jurídico, de manera que los entes públicos no podrán ni deberán constituir una excepción al uso de los medios tecnológicos, máxime cuando los mismos contribuyen a la facilidad en las relaciones del ciudadano con las administraciones públicas, y al mismo tiempo, imprimen transparencia y apertura de la información. En este

sentido, y regresando a la regulación de la publicidad activa por la LTBGCLM, la iniciativa pública en materia de información se arbitra como un auténtico deber para los sujetos obligados por el artículo 4 de la citada ley, de dar a conocer datos de importancia pública al ciudadano castellano-manchego, que ostenta un correlativo derecho a la obtención de esa información. De otro lado, en relación con la labor de transparencia de los datos públicos, la LTBGCLM, en el Capítulo III de su Título III, reconoce las denominadas medidas de Gobierno Abierto, que implicarían, en consecuencia, un posicionamiento más activo del ciudadano de la región en la intervención en los asuntos públicos, a través del derecho a la recepción de una información pública más extensa y abierta, debiendo ser consultado, y de un contacto más directo con la Administración en asuntos de interés general. La concepción de interesado en materia de publicidad activa adquiere un vasto contenido, pues ya no es necesaria la acreditación de un interés legítimo para acceder a determinada información, sino que el ciudadano, por el hecho de serlo, tiene el derecho a ser informado, con ciertos límites, de los asuntos públicos que directa e indirectamente le atañen. No obstante, la relación directa entre entes públicos y sociedad civil suena aún demasiado utópica, dados los diferentes códigos de lenguaje que ostentan unos y otros, palpándose la necesidad de un acercamiento entre sendos estratos. En este sentido, la LTBGCLM, en el Capítulo IV del Título III, regula la intervención de los denominados grupos de interés en el escenario público, como actores jurídicos que actúan como intermediarios entre ciertos colectivos de ciudadanos, y el propio poder político, defendiendo la naturaleza de unos concretos intereses e incidiendo en la regulación de materias atinentes a los mismos. El objetivo del presente artículo es el estudio y análisis de la LTBGCLM, como adaptación y desarrollo de la legislación básica estatal en materia de

transparencia, valorando sus aspectos positivos, sus repercusiones y sus carencias, efectuando dicho análisis con especial detenimiento en los conceptos amplios de publicidad activa y de gobierno abierto, ejes fundamentales de la garantía de la transparencia y de la participación ciudadana, en orden a la consecución de la modernización del actual modelo de estado democrático para que se torne más abierto, más dinámico, más flexible y exento de opacidad. La extensión de la transparencia y de la participación ciudadana requiere de un concurso de voluntades entre los dirigentes públicos y los ciudadanos, pues no se trata necesariamente de una obligación para los poderes públicos y un derecho para el ciudadano, convirtiendo a éste en un mero sujeto pasivo, sino también de una iniciativa y una responsabilidad ciudadanas en los proyectos públicos, asumiendo este colectivo su posición activa en la recepción de información, en la contestación cuando es preguntado, y en la formulación, en su caso, de propuestas.

Lo deseable sería un diálogo constante entre sociedad civil e instituciones, mediante la asunción de obligaciones por ambas partes. Ello tiene su sentido en una sociedad como la actual en la que la diferencia entre la ciudadanía cada vez resulta más palpable, ante la inexistencia de patrones generacionales que obedezcan a unos objetivos y preferencias comunes. En el panorama político esa diferencia también se encuentra presente, ante la concurrencia de representantes políticos a los que les resulta complicado dialogar y transigir. Por esas razones de peso, la sociedad democrática está cambiando, de manera que, ya no es suficiente con que las políticas públicas queden legitimadas con la expresión de la opinión ciudadana en las urnas, sino que la población ha de contribuir a

desplegarlas, expresando su opinión, siendo concedora, al mismo tiempo, del panorama público, a todos los niveles, que le rodea. Esta relación no sólo haría al ciudadano más partícipe en los asuntos de interés general, sino que también los dirigentes tendrían un mayor acercamiento hacia los destinatarios de sus políticas, conociendo más profundamente sus opiniones, recibiendo su colaboración y siendo más acertados en sus actuaciones respecto a las exigencias de la ciudadanía, a pesar de las diferencias. Sería *“un concepto de gestión pública cuyo protagonista principal sea el ciudadano, considerado un cliente de la administración pública y no simplemente un sujeto pasivo, así como un gobierno que sea capaz de controlar a los gobernados y de controlarse a sí mismo”*.² Ese modo de actuar supondría también una actividad de auditoría constante por parte de la ciudadanía hacia los responsables públicos, un sometimiento continuo a examen. En este sentido, la libre interacción implica una exigencia de responsabilidad con un conocimiento de causa mayor, fomenta las buenas prácticas en la actuación pública y permite un control hacia el poder político y las instituciones por parte de la ciudadanía más amplio. Si bien dicha utópica aproximación sería lo deseable, el abismo existente entre dirigentes públicos y sociedad civil es palpable.

En consecuencia, serán primordiales, por un lado, el efectivo control ejercido por parte de órganos independientes sobre la inactividad de los entes públicos en materia de publicidad activa, aplicando estrictas

² Véase LARACH DEL CASTILLO, C.A., “Transparencia y Buen Gobierno en España”, Revista digital de Derecho Administrativo, nº 13, Primer Semestre/2015, págs. 255- 268.

consecuencias jurídicas ante los incumplimientos, así como, la amplia regulación de la actividad de los profesionales influyentes en la toma de decisiones, como escalafón intermedio entre el poder político decisor y el ciudadano destinatario de las políticas.

II.- PUBLICIDAD ACTIVA

1.- PRINCIPIOS INSPIRADORES.

Si bien los principios inspiradores básicos de la transparencia y la publicidad activa ya se reflejaban en la LTAIPBG, en su artículo 11 (*accesibilidad, interoperabilidad* y reutilización), la LTBGCLM, no sólo los incluye también en su artículo 2, sino que añade otros, tales como, *responsabilidad, no discriminación tecnológica, veracidad* (que incluye, la *autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia*), *utilidad* (información ajustada a la finalidad requerida), la *gratuidad*, la *facilidad* y *comprensión* (forma sencilla de entender y de identificar la información), así como, la *celeridad* y la *eficacia*. Incluye también el artículo 7.1 la incorporación, en su caso, de la perspectiva de género y la eliminación de los obstáculos que restrinjan el acceso por parte de personas con discapacidad o de aquellas que tengan mayor dificultad de acercamiento a las instituciones. Asimismo, las tecnologías de la información ocupan un puesto preferente en el suministro de datos por iniciativa propia de los sujetos obligados por la LTBGCLM, al establecer su artículo 7 la preferencia en la utilización de medios electrónicos, de manera que se garantice el *acceso universal* y el *tratamiento libre, fácil y continuado* y en *formato abierto*. A propósito de este último

concepto, parece que la ley muestra una clara tendencia a la apertura de información a la generalidad de la ciudadanía, pues incorpora a su texto el concepto de *software libre* y de *datos abiertos*. Entiende por datos abiertos (artículo 3.d)), los contenidos en cauces legibles por máquina y susceptibles de ser utilizados y reutilizados por cualquier persona, con la única condición de atribuirlos a la fuente y autoría de procedencia. Esos datos habrán de ser actualizados con periodicidad, clasificados y accesibles (artículo 27.2), y habrán de emplear con preferencia un lenguaje marcado por la Administración General del Estado o la Unión Europea o si se utiliza otro código diferente, tendrá que ser de alcance público (artículo 27.3). Asimismo, se establece una preferencia por garantizar un acceso por parte de la ciudadanía a esos datos en *tiempo real* (artículo 7.1, 2º párrafo). En cuanto a la forma en la que esté almacenada esa información, la ley define como *software libre* (artículo 3.f)), el *programa informático de acceso completo a su código* con autorización para ser utilizado en cualquier máquina y en cualquier situación, para transformarlo y redistribuirlo. El espacio electrónico en el que se facilite la información a la ciudadanía sobre los datos con relevancia pública vendrá representado por el Portal de Transparencia. La LTAIPBG lo regula escuetamente en su artículo 10, como espacio para facilitar la información pública, dejando la vía abierta a su desarrollo reglamentario, así como a la adopción de medidas adicionales sobre transparencia por parte de las diferentes Administraciones Públicas Territoriales. En Castilla-La Mancha el Portal de Transparencia se prevé en el artículo 8 de la LTBGCLM, como una *dirección electrónica, disponible a través de las redes de telecomunicaciones*, cuya titularidad, gestión y administración corresponde a la Administración Regional, y cuyo fin es revelar información de interés público regional, pesando sobre los órganos

administrativos obligados por la publicidad activa, el deber de comunicar al órgano directivo con competencia en materia de transparencia, los datos relevantes para su publicación en la referida sede electrónica.

Prevé también la ley la posibilidad de arbitrar cauces de colaboración entre los entes del sector regional institucional (artículo 8.4), así como, el deber por parte de otros sujetos no integrantes de la administración autonómica, pero también obligados por la ley a suministrar información (artículo 8.5), de efectuar la publicidad de los datos de importancia pública mediante sus páginas webs. Con el objetivo fundamental de lograr de manera efectiva y extensa el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, a través de dicha sede electrónica, la ley establece el deber de fomentar una interconexión de los datos con el Portal de Transparencia (artículo 8.3). Dichas previsiones encuentran su fundamento en el espíritu de la ley por garantizar una facilidad en la accesibilidad a los datos y al mismo tiempo, una interrelación de la información, que posibilite una mayor apertura de la información.

Asimismo, el Título V desarrolla la estructura organizativa regional para garantizar la transparencia, arbitrando un entramado de órganos que habrán de ser los encargados de impulsar esta labor y de los que hablaré en el apartado II.3 del presente estudio. En este sentido, se prevén en dicho organigrama, las unidades de transparencia, la Oficina de Transparencia, la Comisión Interdepartamental para la Transparencia y el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, distinguiendo dentro de éste, la Comisión Ejecutiva y la Comisión Consultiva.

Visto lo anterior, parece que la cualidad fundamental que subyace al entramado inspirador de las prescripciones sobre transparencia, contenidas en la LTBGCLM, es la apertura, tanto desde el punto de vista formal, como material. Desde la primera perspectiva, los soportes conductores de la información habrán de ser electrónicos, accesibles, susceptibles de adaptarse a

cualquier máquina, de alcance gratuito y libre y en formatos que posibiliten su reutilización. Desde la segunda perspectiva, el contenido habrá de ser comprensible, actualizado, fiable, seguro y útil. A mayor abundamiento, la labor desempeñada por las Administraciones Públicas en su concepción amplia, y de otros entes obligados, habrá de ser abierta igualmente, lo que implica, un suministro amplio de información pública a la ciudadanía, y una labor de colaboración y coordinación interna que hagan posible la entrega permanente y coherente de datos a la ciudadanía, y en la medida de lo posible, en tiempo real.

2. ÁMBITO MATERIAL DE APLICACIÓN Y SUJETOS OBLIGADOS

La comunicación electrónica constituye, sin duda, el elemento formal preponderante en la garantía de la publicidad activa de la información pública porque sus propios cauces de difusión invitan a una transmisión más rápida y fluida de los datos. La publicidad activa viene a constituir la tendencia revolucionaria en materia de transparencia, fundamentalmente, de la mano de Internet, de manera que el suministro de información por parte de los poderes públicos *motu proprio* se ha convertido en una exigencia democrática universal³. En consecuencia, la publicidad activa, como modo de proporcionar información al ciudadano sin que éste lo solicite, se hace patente en la forma y cauces de difusión

³ Véase GUICHOT, E. (Coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, editorial Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2014, págs. 143 y 144.

de la información y también en el contenido de los datos objeto de difusión.

La LTAIPGB ya regulaba la publicidad activa, mencionando como información objeto de propagación, la de naturaleza institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística (artículos 6 a 8 de la LTAIPBG), si bien la legislación autonómica castellano-manchega trata de desarrollar en mayor medida ese contenido, expresando más detalladamente el objeto de la publicidad activa en los artículos 9 a 22 de la LTBGCLM.

La cuestión atinente a los sujetos obligados en materia de publicidad activa también es relevante, pues el deber legal de suministrar información agrupa a un amplio elenco de personificaciones públicas. Si bien la LTAIPBG ya contemplaba un ámbito de aplicación subjetivo muy extenso, la LTBGCLM sigue la misma directriz, remitiéndose en su Capítulo II del Título II (*Publicidad activa*), al artículo 4 (*sujetos obligados*), incardinado este precepto en el Capítulo I del Título II (*Transparencia en la actividad pública*). Dicho precepto incluye, en su apartado 1, a los entes públicos, en sentido extenso, del territorio de Castilla-La Mancha, que contribuyan de una manera u otra a la satisfacción de las necesidades de interés general, esto es, a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y a su sector público institucional (*organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella, fundaciones públicas, sociedades mercantiles y consorcios de la Comunidad Autónoma, la Universidad de Castilla-La Mancha y los organismos y entidades dependientes o vinculados a la misma*), así como, al resto de organismos o entidades con personalidad jurídica propia formados para atender

exigencias de interés general sin naturaleza industrial o mercantil cuya actividad esté financiada, controlada, dirigida o vigilada por alguno de los sujetos citados anteriormente. Incluye también como entes sometidos a la transparencia, las asociaciones creadas por las entidades referidas anteriormente, salvo en las que participe la Administración General del Estado o algunos de los entes de su sector público; y las corporaciones de derecho público incluidas en territorio castellano-manchego, en relación a sus acciones sometidas a derecho administrativo. La Administración Local en sentido amplio también queda sometida a la transparencia, resultándole de aplicación, tanto la legislación estatal básica sobre esta materia, como la legislación castellano-manchega sobre transparencia en lo que pueda ser aplicable (artículo 4.2).

Visto lo anterior, la extensa variedad de personificaciones administrativas no constituye óbice para el sometimiento a control de toda actividad con trascendencia para el interés regional. La misma ha de quedar en evidencia por propia iniciativa pública, de manifiesto al conocimiento de los ciudadanos de la región, quienes, al disponer de una información más amplia de la actividad corriente de los operadores públicos, podrán asumir una participación más extensa en los temas de interés general. En consecuencia, la LTBGCLM se muestra generosa en el ámbito material y subjetivo de la publicidad activa, exigiendo a la dilatada gama de entes públicos una diligencia informativa amplia, proyectada sobre cualquier asunto de interés general, estableciendo un listado al respecto en los artículos 9 a 21, e incluso dejando el camino abierto para incluir en el elenco de la transparencia por iniciativa

propia, cualesquiera otros datos que el devenir social demande como susceptibles de interés (artículo 22).

Procediendo al análisis concreto de los contenidos exigidos legalmente como propios de la transparencia por decisión de los entes públicos, la materia institucional y organizativa constituye uno de ellos. El despliegue de datos de esta naturaleza es crucial, tanto en el escenario interno de la Administración Pública, como en su proyección a nivel externo, en la esfera de la sociedad civil. En desarrollo de tales afirmaciones, desde la perspectiva *ad extra*, los datos institucionales y organizativos resultan esenciales para el conocimiento ciudadano sobre los servicios públicos que le son proporcionados, pues una información amplia sobre la cualificación, funciones y competencia de los profesionales que integran el sector público, ayuda a conocer la calidad del trabajo, que, en última instancia, afecta al interés general de la ciudadanía. Asimismo, un conocimiento más extenso de la ubicación física de los empleados públicos y de los trámites concretos que desempeñan, genera cercanía del ciudadano hacia las instituciones. El acceso a esos datos imprime también seguridad jurídica al usuario, al tomar conocimiento de los elementos materiales y humanos a los que dirigirse para realizar cualquier gestión pública. También la publicidad sobre los procesos selectivos y la provisión de puestos de trabajo revela información de interés, pues genera una visión en la ciudadanía sobre las cualidades profesionales que atesoran los gestores públicos, y por extensión, sobre la calidad en el desempeño y en el resultado de las labores de trascendencia general. Los datos sobre la identidad y currículos de los dirigentes públicos se tornan aún más necesarios porque su

selección no queda sometida a las exigencias propias del acceso a la función pública.

De otro lado, la transparencia *ad intra* en el seno de las Administraciones Públicas resulta relevante para el mantenimiento de una efectiva profesionalización. En el campo de la promoción en la carrera profesional, se considera fundamental la publicidad, mediante convocatoria pública, de las relaciones de puestos de trabajo, cualquiera que sea su forma de provisión, así como, la definición pública detallada de los méritos y criterios sobre capacidad, preparación y aptitudes a valorar en el proceso de cobertura de puestos públicos.

Estas cuestiones son de suma importancia para imprimir calidad en el desempeño de funciones y en el resultado obtenido, pues fomentarán el valor de la competencia técnica y la conciencia del deber de actuación en pro del interés general. Los propios profesionales públicos y la sociedad civil en general son merecedores de estas exigencias; los primeros, como titulares de un legítimo derecho al despliegue de sus méritos en la promoción en la carrera administrativa, y el colectivo de la ciudadanía, por ostentar el derecho a disfrutar de una adecuada gestión de los servicios públicos.

Los requerimientos de publicidad activa en materia institucional y organizativa, previstos por la LTAIPBG en el artículo 6.1 y en los apartados f)-h) del artículo 8, son reforzados y ampliados por la LTBGCLM en su artículo 9, dividiendo esas exigencias en tres apartados, en función de los sujetos obligados a proporcionar los datos. En este sentido, el apartado 1 se refiere a aquel conjunto de materias, cuyo contenido

habrá de darse a conocer por parte de la totalidad de los entes mencionados en el artículo 4.

Con detalle, cita el artículo 1, las siguientes: funciones que desempeñan; normativa que les resulte de aplicación en la regulación de su organización y funcionamiento; estructura organizativa; sede física; horarios; teléfono y direcciones electrónicas; competencias y delegaciones de competencias; resoluciones de compatibilidad de los empleados públicos, identificación de las personas que ocupan altos cargos; así como, la identificación del personal eventual, de confianza o de asesoramiento especial. El apartado 2 del artículo 9 relata otra ristra de información a publicar, pero tan sólo exigible a los entes contemplados en el artículo 4.1, esto es, a los sujetos incluidos en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en su sector público institucional, a saber: relaciones de puestos de trabajo, acuerdos o pactos que normen las condiciones de trabajo, oferta pública anual de empleo, procesos de selección y de provisión de personal, así como, relación de las personas que integran los órganos de representación del personal. El apartado 3 de dicho precepto incluye también como materia objeto de publicidad, los acuerdos del Consejo de Gobierno y las agendas de trabajo de los titulares de órganos directivos, de apoyo y asistencia de la Administración castellano-manchega, sus entes instrumentales y el resto del sector público regional. Sobre la cuestión relativa a la publicación del contenido de las agendas de los responsables públicos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptaron criterio en informe emitido el 5 de julio

de 2016⁴. Además de la información relativa a la materia objeto de las agendas de trabajo, y en relación con la información sobre altos cargos, la LTBGCLM regula otro tipo de contenido a publicar por la totalidad de los sujetos obligados por la transparencia en el artículo 4, a saber: retribuciones anuales e indemnizaciones por cese en el cargo, resoluciones que autoricen el ejercicio de la actividad privada a la finalización del cargo o las declaraciones de bienes, rentas y actividades. Para los sujetos mencionados en el artículo 4.1, respecto de los altos cargos, prevé la obligación de publicación de la siguiente información: mención de los incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de altos cargos de la administración regional, currículos, dietas, gastos de representación y protocolarios, declaraciones responsables, incentivos y productividades o contratos de Alta Dirección.

La exigencia tan desarrollada de la información objeto de publicidad, atinente a los altos cargos y asimilados, tiene su sentido en los efectos que genera para la ciudadanía su ámbito de actuación, pues son aquellos sujetos más cercanos a la actividad política, fuente material de la que emanan las decisiones sobre los asuntos de interés general. Una publicidad extensa sobre todos aquellos aspectos que informan sobre sus condiciones económicas, contenido de sus agendas de trabajo y actividades privadas desempeñadas tras el cese del cargo público, es un instrumento valioso en manos de la ciudadanía, a los efectos de exigir, en su

⁴ Véase ORTEGA EXPÓSITO, G.M., *Transparencia versus Protección de Datos (II)*, http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Proteccion-Datos-transparencia-cesion-datos_11_1034680001.html, último acceso: marzo de 2017.

caso, el cumplimiento de conductas públicas debidas y pedir responsabilidad ante el planteamiento de conflictos de intereses que menoscaben la necesaria tarea objetiva e imparcial de los dirigentes.

La información que, relativa a la planificación, relevancia jurídica y estadística sobre la evaluación de la calidad de los servicios públicos, es objeto de publicidad, se contiene en la legislación básica sobre transparencia en los artículos 6.2 y 7, y en el apartado i) del artículo 8. La LTBGCLM desarrolla estas previsiones en sus preceptos 11 y 12, añadiendo en su artículo 13, como información a publicitar, la relativa a procedimientos administrativos y a calidad de los servicios.

En cuanto a los datos de importancia jurídica, la LTBGCLM incluye un listado más amplio de información a publicar sobre esta materia que la establecida por la LTAIPBG. En este sentido, el artículo 12.2 impone a los entes de la Administración de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos la obligación de publicitar: la referencia actualizada a normas en proceso de creación, las conclusiones de la participación ciudadana en los procedimientos de producción de disposiciones de carácter general sometidos a consulta pública, los dictámenes del Consejo Consultivo u otros órganos cuya opinión sea preceptiva en el proceso de creación de disposiciones, y la normativa vigente y actualizada de la Comunidad Autónoma. Asimismo, el artículo 12.1 reproduce la información objeto de publicidad, ya prevista en el artículo 7 de la LTAIPBG, a saber: normativa interna administrativa (directrices, instrucciones, acuerdos, circulares) y contestaciones a consultas, en tanto que tengan efectos jurídicos o interpreten el Derecho; anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos (cuando se pida dictamen a órganos consultivos) y proyectos de reglamentos, cuya

iniciativa les compete; memorias e informes que sean parte de los procedimientos de creación de normas, y otros documentos que hayan de quedar sujetos a un plazo de información pública. En efecto, la puesta a disposición de la ciudadanía de los datos relativos a los trámites de elaboración de la normativa con alcance general ayuda a crear normas más cercanas al ciudadano, al constituir reflejo de la voluntad popular expresada en la participación. En cuanto a la normativa administrativa interna, si bien en principio no pareciera constituir una materia objeto de interés público, pues sencillamente se destina a regir la actuación de los operadores públicos en el ejercicio de sus funciones, sin embargo, es lógico que cuando esta regulación tenga efectos jurídicos para terceros o refleje un contenido interesante para el análisis del derecho, aportando criterios en su aplicación, se convierta en materia objeto de publicidad. Esta cuestión no es baladí, hasta el punto de que la legislación básica del sector público (artículo 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), prevé la publicación en el boletín oficial de que se trate, de las instrucciones y órdenes de servicio, cuando así lo diga una norma y por causa de los sujetos a los que afecte y las consecuencias que puedan generarse.

En refuerzo de lo anterior, el artículo 13.1.a) de la LTBGCLM menciona como materia objeto de transparencia, la indicación actualizada de los procedimientos administrativos que son competencia de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos autónomos, incluyendo los diferentes trámites que los integran, su objeto, plazos o formularios. Ello resulta útil para facilitar al ciudadano el acceso a los servicios públicos, simplificando las tareas de gestión administrativa, y contribuyendo a reducir las barreras burocráticas entre Administración-ciudadano.

También dicho precepto establece como datos a publicar, las cartas de servicios (artículo 13.1.b), el Plan anual de calidad y el Informe de la Inspección General de Servicios de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre la conclusión de las acciones en materia de calidad de los servicios, y el resultado de las encuestas de satisfacción de los servicios públicos (artículo 13.2). La publicidad sobre estos contenidos refleja la evaluación ciudadana sobre la prestación de los servicios públicos, en tanto destinataria de los mismos. Constituye un modo de participación indirecta de la ciudadanía en los asuntos de interés general. Es un instrumento para que los dirigentes se informen y tengan conciencia del parecer ciudadano sobre su gestión, y a su vez, consideren su opinión en el planteamiento de posibles cambios. Asimismo, la publicidad en materia de planificación y evaluación (artículo 11), constituye un instrumento valioso para controlar el grado de ejecución de los objetivos marcados en las políticas públicas.

Otra información fundamental objeto de transparencia, cuyo conocimiento es especialmente demandado por parte de la ciudadanía, es la atinente a los datos económicos, presupuestarios y financieros, contenidos sensibles, al estar directamente relacionados con la contribución de la generalidad al mantenimiento de los servicios públicos. En este sentido, el artículo 14 de la LTBGCLM viene a desarrollar ampliamente la obligación de publicidad que en este sentido imponen los apartados d) y e) del artículo 8 de la LTAIPBG. En asuntos presupuestarios, señala el artículo 14.A) de la LTBGCLM, como datos objeto de publicidad, toda la documentación relativa al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, en buena lógica, los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha una vez aprobados. La ejecución del presupuesto se prevé como una materia

no sólo objeto de control, sino también destinataria de la transparencia, a través de la publicación de los informes mensuales expedidos, indicativos de tal extremo. Desde el punto de vista del control interno de la actividad financiera y de los actos administrativos con contenido económico del sector público regional, la LTBGCLM señala como información a publicar, los planes anuales aprobados por la Intervención General que contienen datos de actuaciones susceptibles de control financiero, así como, los informes de control financiero propiamente dichos, definitivos y de seguimiento, y sin olvidar, los informes obligatorios de auditoría anual de las cuentas de las empresas públicas, fundaciones públicas regionales y consorcios controlados por la Administración regional. También el control externo realizado sobre las entidades públicas regionales es objeto de transparencia. Incluye además como datos a evidenciar relacionados con el presupuesto regional, el límite del gasto que no tenga naturaleza financiera y que haya sido aprobado en los últimos tres ejercicios presupuestarios, no pudiendo tampoco quedar exenta de publicidad aquella información atinente a la finalidad de estabilidad presupuestaria, esto es, los planes económico-financieros, de reequilibrio y de ajuste, así como, los de seguimiento de los anteriores. La rendición de cuentas constituye otra materia de interés, quedando sujetas a publicidad, la Cuenta General de la Administración regional y las cuentas anuales de todos los entes que integren su sector público pero que no se encuentren incluidos en la Cuenta General. Finalmente, las inversiones y la financiación de las empresas de la región tampoco quedan fuera de control y se reconoce su publicidad.

Visto lo anterior, la LTBGCLM disecciona con detalle la información a publicitar en materia económico-presupuestaria y contable, incluyendo una exhaustiva

lista de todos aquellos instrumentos con contenido económico, que suponen el reflejo de un control apriorístico, de seguimiento, final y de previsión de la actividad de esa naturaleza de los entes que integran el sector público regional, desde un punto de vista amplio. A mayor abundamiento, la publicidad de dicha información otorga un plus de control externo en manos de la ciudadanía, que, conocedora de la expresión cifrada de las políticas públicas, podrá exigir las oportunas responsabilidades cuando las líneas de gestión pública no sean las deseables.

En definitiva, la mayor información sobre aspectos económico-presupuestarios implica la concesión a la sociedad civil de un mecanismo de fuerte auditoría hacia los dirigentes en materia de gestión pública, adicional al control ya previsto y regulado por la normativa de Hacienda autonómica. Este ambicioso contenido material sobre el que se asienta la transparencia en cuestiones económicas y presupuestarias encuentra su razón de ser en la relevante repercusión que tienen las líneas de gestión económica, al quedar reflejadas en la inversión en los servicios públicos expuestos al disfrute del ciudadano, y cuyo coste se nutre, a su vez, de la contribución económica de la sociedad civil.

En cuanto a la transparencia en los ingresos, gastos y pagos, la LTBGCLM cita en su artículo 14.B) como materias a publicitar, los datos elementales relativos a la financiación de la región; los contenidos actualizados de la cifra que representa el déficit y superávit público autonómico sobre el PIB regional, de los ingresos fiscales por ciudadano, del reflejo económico de las diferentes políticas y su porcentaje sobre el gasto total, de los costes por habitante en la región, de los gastos de personal, con especial mención a los atinentes al personal directivo, eventual y liberados sindicales, y

su porcentaje sobre el gasto total, del coste en razón de arrendamiento de bienes inmuebles, de los gastos empleados en campañas publicitarias y de promoción institucional, del desembolso total empleado en ayudas para actividades y destinatarios vulnerables y de la inversión efectuada por habitante en la región; el *plan anual de disposición de fondos*; y el *plazo medio de pago a proveedores y a beneficiarios de ayudas y subvenciones, así como los informes de morosidad*. En relación a la transparencia en el endeudamiento de la región, cita la ley como información a publicar, *el importe de la deuda pública, las operaciones de préstamo, crédito y emisiones de deuda pública, los avales y garantías, y las operaciones de arrendamiento financiero*, todas ellas atinentes a la actividad del sector público regional. La publicación de datos relativos a la incidencia o repercusión que los ingresos y gastos por ciudadano generan sobre la representación cifrada de la economía regional, unida a la expresión de la información sobre operaciones de financiación desplegadas por la administración regional, son datos indicativos del sentido del desarrollo económico del territorio, elementos de necesario conocimiento para entender la situación del desarrollo de la economía regional en su globalidad y adoptar una posición crítica completa sobre la ejecución de políticas públicas económicas.

En relación con lo anterior, otros elementos que ayudan a comprender la situación económica regional y su gestión, son los datos relativos a los bienes y derechos de los entes públicos que, directa o indirectamente, se encuentran dirigidos a la satisfacción de necesidades públicas, así como, los datos estadísticos sobre la marcha de la economía. En este sentido, además de la obligación que pesa sobre los entes integrantes del sector público regional de informar sobre la relación de

bienes inmuebles sobre los que ostenten derecho de propiedad u otro derecho real (apartado 1 del artículo 15 de la LTBGCLM), el apartado 2 del citado precepto cita una lista de materias también objeto de publicidad: el inventario de entes del sector público regional; el Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el conjunto de bienes inmuebles sobre los que la Administración autonómica sea arrendataria; el conjunto de vehículos oficiales; estadísticas acerca de la utilización del ciudadano de los servicios públicos, sobre materia tributaria y acerca de la economía real y de los indicadores necesarios para comprender la situación económica en cada momento concreto. La LTBGCLM también incluye dentro del contenido de la publicidad activa, el reflejo de la actividad económica corriente de los entes públicos, que enlaza con la filosofía propia de la apertura de la información. A tal efecto, el artículo 21 habla del deber de transparencia sobre los datos atinentes a las cuentas abiertas titularidad del sector público regional, si bien sometida a los naturales límites de la protección de datos de carácter personal y los que marquen otras leyes que declaren el carácter secreto de algún tipo de información.

En cuanto a la transparencia en materia de contratación, 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, ya establecía en su artículo 1, como uno de los fines en la aplicación de la contratación del sector público, la publicidad y la transparencia, siendo que en su artículo 53 preveía el instrumento del Perfil del Contratante como medio electrónico desde donde difundir la información sobre los procesos en este ámbito. La LTAIPBG recoge la publicidad en materia contractual en su artículo 8.a), que alcanza a la totalidad de los contratos, incluyendo el tipo

de procedimiento, su objeto, duración, elemento económico, adjudicatarios, licitadores, modificaciones, desistimientos y renunciaciones, así como datos estadísticos sobre su incidencia en el volumen presupuestario, previendo también la posibilidad de publicar los datos de contratos menores, trimestralmente. La LTBGCLM, en su artículo 16, desarrolla esa información, tanto desde el punto de vista subjetivo, al exigir la identificación plena de los órganos de contratación, proporcionando enlaces a sus páginas webs, y al imponer a la Administración la obligación de publicar los miembros integrantes de las mesas de contratación y su nombramiento; como desde el punto de vista objetivo, pues cualquier actuación administrativa contractual queda sometida a control publicitario, tanto los contratos ya formalizados, su proceso de elaboración, incluyendo las actas levantadas en las reuniones en las mesas de contratación, como los instrumentos contractuales programados incluyendo los acuerdos marco, los contratos adjudicados, los declarados desiertos, sobre los que ha recaído desistimiento o renuncia o las licitaciones anuladas.

Las cuestiones atinentes a negocios jurídicos que afectan a los contratos regulados por la legislación contractual del sector público también se han considerado como objeto de transparencia, tales como cesiones y subcontrataciones, así como la identidad subjetiva de los intervinientes y el elemento económico del contrato. Las incidencias surgidas en la ejecución contractual son objeto, igualmente de publicidad, mencionando, al respecto, modificaciones, prórrogas, suspensiones u otras variaciones. Relacionado con el coste del contrato y su ejecución, aparecen como elementos sometidos a transparencia, la revisión de precios o la separación del coste último de la prestación convenida respecto del precio adjudicado, así como la cuantía y porcentaje de la liquidación del contrato a la

fecha de su terminación. Desde el punto de vista de la información estadística, la LTBGCLM la amplía respecto de los contratos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad, quizá por los requisitos menos exigentes de concurrencia que subyacen a ese tipo procedimental. Prevé también la publicación, al menos, trimestral, de los datos relativos a los contratos menores, pues las condiciones procedimentales son más laxas en estos tipos contractuales. Los contratos cuya efectividad fuere infructuosa, no se quedan en el escenario de la opacidad, sino más al contrario, se publicará la relación de los que hayan sido resueltos, así como las penalidades impuestas al contratista en los casos de incumplimientos. El ámbito de aplicación material tan amplio sobre publicidad activa en el escenario de la contratación pública encuentra su fundamento, por un lado, en el derecho de los licitadores a quedar garantizados por la máxima transparencia, objetividad e igualdad en todos los aspectos del proceso, y por otro lado, en el derecho del ciudadano a obtener una prestación o un servicio de calidad, que se alcanzará con la adjudicación a la oferta más adecuada a las condiciones técnicas y económicas establecidas en los pliegos, y con el control de la ejecución contractual de acuerdo a esos postulados.

Además de lo anterior, existen en el tráfico jurídico-administrativo otras fórmulas de actuación en la ejecución de los servicios públicos, merecedoras también de la transparencia. Con ello me estoy refiriendo a los convenios administrativos y a las encomiendas de gestión, materias objeto de publicidad activa en la LTAIPBG en su artículo 8.1.b). En desarrollo de lo anterior, la LTBGCLM hace alusión a las figuras anteriormente dichas como contenidos a publicitar por los sujetos relacionados en el artículo 4 de esa ley, añadiendo además la información sobre los encargos de

ejecución a medios propios, ofreciendo, a su vez, una publicidad amplia sobre el ámbito objetivo y subjetivo de dichos instrumentos jurídicos. A mayor abundamiento, obliga la ley a la Administración regional y a sus entes instrumentales a dar publicidad respecto de los *conciertos o convenios singulares de vinculación para la prestación de servicios sanitarios a través de medios ajenos*. La preocupación por establecer un control amplio sobre estas figuras se ha reflejado también en la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dedica sus preceptos 47 a 53 a detallar la regulación de los convenios, a saber, su tipología, contenido, efectos, procedimiento, o incluso el control a efectuar por el Tribunal de Cuentas sobre determinados tipos de convenios. En su artículo 11 regula las encomiendas de gestión, si bien dependiendo del objeto de la prestación, puede quedar sujeta esta figura al control de la Ley de Contratos del Sector Público (artículo 24).

Visto lo anterior, la actividad relacionada con el servicio público puede quedar materializada en variados instrumentos jurídicos, dada el volumen de actuación pública y la necesidad de una gestión eficaz, de manera que, resulta lógico que la ley haya incluido como objeto de publicidad los aspectos objetivos, subjetivos y de ejecución de tales instrumentos, tratando de garantizar el conocimiento global por parte de la ciudadanía de la actividad organizativa pública y los recursos empleados en su despliegue.

Otras materias objeto de interés y, *por ende*, incluidas dentro del ámbito de aplicación objetiva de la publicidad activa, son las subvenciones y ayudas públicas, por razón del coste económico público invertido en su concesión, de forma que la ciudadanía se encuentra en la posición lógica de conocer el destino objetivo y subjetivo de tales cantidades.

La obligación de publicidad de las subvenciones y ayudas públicas se introdujeron en la LTAIPBG en su artículo 8.1.c), alcanzando dicho deber de transparencia a su *importe, objeto, finalidad y beneficiarios*. A su vez, la referida ley vino a inspirar la nueva redacción dada el 17 de diciembre de 2014 al artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones por el artículo 30.3 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre de 2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. Dicho precepto de la Ley General de Subvenciones dedica su contenido a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, que tiene como objetivo impulsar la transparencia, servir como cauce para la organización y mejora de las políticas públicas y ayudar a la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas.

Por su parte, la LTBGCLM refleja la obligación de transparencia en materia de subvenciones, en su artículo 18.1, respecto de los sujetos incluidos en su artículo 4, incluyendo, en paralelismo a lo dispuesto en la legislación básica, el *importe, objeto o finalidad y beneficiarios*. A mayor abundamiento, sobre las entidades recogidas en tal precepto que no ostentan el carácter de administración pública, pesa un deber más amplio de transparencia respecto de subvenciones y ayudas percibidas de una administración pública, alcanzando a la entidad concedente, al objeto, al fin, plazo, cantidad y porcentaje que la ayuda recibida implica sobre el coste total de la obra subvencionada, expresando si es compatible con otras ayudas o subvenciones, y si se han recibido otras ayudas o subvenciones.

Para la administración pública regional y sus entes instrumentales, la LTBGCLM ofrece una lista adicional a publicitar sobre esta materia, en el apartado 2 del

artículo 18, que alcanza, fundamentalmente, a información programática y estadística, a saber: a los *planes estratégicos de ayudas y subvenciones aprobados*; a la expresión de ayudas y subvenciones dadas en el ejercicio, expresando, en los casos donde no haya habido concurrencia competitiva, el motivo de la inexistencia de convocatoria pública; a la información estadística sobre la cuantía global y el porcentaje que implican las ayudas y subvenciones públicas en el volumen presupuestario; así como, a los *procedimientos de gestión y justificación*, como mínimo en cuanto al período de ejecución, pagos anticipados o a cuenta, cuantía justificada, cantidades pagadas, controles financieros realizados en su caso, resoluciones de reintegro y sanciones impuestas.

Visto lo anterior, las exigencias de publicidad activa en la LTBGCLM, se tornan amplias, pues alcanzan al concepto extenso de transparencia en materia de subvenciones, no solamente a la relación de ayudas públicas materialmente concedidas, sino también al control del proceso de ejecución de las mismas, así como a los programas a desarrollar sobre materia de subvenciones, y sin olvidar tampoco, su incidencia sobre el presupuesto público. Incluso la legislación autonómica en materia de transparencia trata de conceder facilidades para el acceso a la información sobre estos aspectos, que permita tener una visión global acerca de los datos que manejen los distintos organismos, generando la interrelación entre esa información, para lo que, el apartado 3 del artículo 18, arbitra, a través del Portal de Transparencia, un *buscador electrónico*. No obstante, el valioso reconocimiento de la transparencia en el ámbito de la actividad de fomento de las administraciones públicas no constituye óbice para el respeto hacia otros valores constitucionales, como el honor o la intimidad personal o familiar, con los que, en

ocasiones, puede friccionar. La LTBGCLM, en el apartado 4 de su artículo 18, expone tales derechos fundamentales como límites a la publicidad activa en materia de subvenciones, cuando la exposición de datos de los beneficiarios colisione con la protección de tales bienes jurídicos.

De otro lado, el contenido sobre organización territorial y urbanística viene a constituir un tema de especial interés, pues en ocasiones han saltado a la luz desafortunados casos de corrupción, que han tendido a la pérdida de la confianza ciudadana y a la exigencia de una mayor información en este campo. La LTBGCLM dedica un precepto, concretamente, su artículo 19, al contenido que sobre esta materia habrá de ser objeto de publicidad activa por parte de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus entes instrumentales. Si bien esa información a publicitar se refunde en cinco apartados (letras a)-d) del apartado 1), aglutina un ambicioso contenido al respecto, pues no sólo incluye la gran variedad de instrumentos regulatorios de la ordenación de la actividad urbanística, así como los datos incluidos en los registros que publicitan la actividad urbanizadora y la identidad de los entes con competencia en materia urbanística, sino que también hace alusión a los datos relativos al control sobre la ejecución de la actividad de la ordenación del territorio, así como, a los actos emitidos por los órganos con competencia en materia urbanística, sin olvidar la publicidad sobre las convocatorias de adjudicaciones de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Los datos sobre los instrumentos urbanísticos se extienden a una materia muy amplia, dada la gran variedad de elementos reguladores de la actividad urbanística que el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de

mayo de 2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, define en su artículo 17 y posteriormente, desarrolla a lo largo de su articulado, a saber: Supramunicipales (Planes de Ordenación del Territorio y Planes y Proyectos de Singular Interés), Municipales (Planes de Ordenación Municipal, de Delimitación de Suelo Urbano, Parciales y Especiales de Reforma Interior, Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos y de Suelos Residenciales Públicos, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización) y Especiales.

Relacionado con lo anterior, el Decreto 29/2011, de 19 de abril de 2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, contempla, en la Sección Quinta del Capítulo III del Título I, el Registro de Administración de Programas de Actuación Urbanizadora y de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, a los que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 19 de la LTBGCLM como un sector de los datos en materia urbanística a publicitar. Esta información parece que viniese a reforzar la publicidad que sobre el contenido objetivo de los instrumentos urbanísticos estaría obligada a realizar el sector público regional, pues el apartado 3 del artículo 28 del citado Decreto 29/2011, incluye como contenido de las diferentes secciones del referido Registro, y que expongo muy sucintamente, los Programas de Actuación Urbanizadora, que comprenderán las certificaciones de los actos de su aprobación y adjudicación, informe técnico jurídico municipal, así como las resoluciones que aprueben los instrumentos de gestión redactados en ejecución del programa (artículo 29.1), las Agrupaciones de Interés Urbanístico, cuyo contenido será el documento de su constitución y los actos y acuerdos

realizados (artículo 29.2) y las Entidades Urbanísticas Colaboradoras de Conservación, incluyéndose en esa sección, su constitución, apoderamientos especiales, estatutos, acuerdos sobre los nombramientos y ceses de las personas que se encarguen de su gestión, y su disolución y liquidación (artículo 29.3). A su vez, cada una de esas secciones, integrada por un libro registro, comprende una serie de asientos con la siguiente información (apartado 4 del artículo 28): inscripción del programa o constitución de la entidad, modificaciones, anotaciones complementarias, cancelaciones, anotaciones de rectificación y notas marginales. Si bien el apartado 6 del artículo 28 reconoce el derecho de cualquier ciudadano a acceder a estos registros, la previsión establecida en la letra b del apartado 1 del artículo 19 de la LTBGCLM, implica la obligación por parte del sector público regional de la proporción por iniciativa propia de esa información al ciudadano, sin necesidad de que el mismo lo solicite. Además de la extensa materia objeto de publicidad activa sobre actos e instrumentos de ordenación territorial, que ofrece el apartado 1 del artículo 19, importante previsión también es la contenida en el apartado 2 del referido precepto, que insta a la Administración autonómica a hacer efectivo un sistema público constante de obtención de información sobre el planeamiento vigente regional, en coordinación y colaboración con otras administraciones públicas.

Otro tema de fundamental interés o, al menos, sobre el que habría de subsistir una particular preocupación en los tiempos actuales por parte de la ciudadanía, es el atinente al asunto medioambiental, pues el mantenimiento de un medio natural aceptable y sano es el presupuesto esencial para la supervivencia permanente del planeta y la protección de las futuras generaciones, y por supuesto, no es de menor importancia, la intervención de los ciudadanos en esos

asuntos, tras la obtención plena de una información al respecto. La Constitución Española ya venía a reconocer dentro del Capítulo III del Título I, "*De los principios rectores de la política social y económica*", en su artículo 45, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, y la obligación por parte de los poderes públicos por garantizar el uso racional de los recursos naturales.

El desarrollo en el ordenamiento jurídico español sobre la información medioambiental y la participación ciudadana en asuntos de esta materia ha tenido una clara influencia internacional y comunitaria, siendo que la regulación actual sobre tales aspectos se contiene en 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 medioambiente, producto de la trasposición de las directivas comunitarias 2003/4/CE y 2003/35/CE, que a su vez, fueron origen de los postulados contenidos en el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (el denominado Convenio de Aarhus).

La LTBGCLM no se ha olvidado de la relevancia de este tipo de información, reconociéndola como objeto de la publicidad activa en su artículo 20, si bien remitiéndose a la citada Ley 27/2006, de 18 de julio. La transparencia en cuestión medioambiental viene a arbitrarse en el artículo 5 y en el Capítulo II del Título II de esa Ley. Como deberes genéricos en cuestiones de información en esta materia por parte de las autoridades públicas, destacan las siguientes (artículo 5): dar a conocer al ciudadano sus derechos y los cauces para su ejercicio, especificar la relación de autoridades que ostenten información ambiental y procurar garantizar la

correcta asistencia a la ciudadanía por parte de empleados públicos con funciones en esta materia, tender a la utilización de las tecnologías de la información en dicha labor, así como, fomentar la agilidad en la obtención de los datos. En lo relativo a la forma de difusión de la información, dando contenido al principio inspirador de las tecnologías de la información en la concesión de los datos, el artículo 6 obliga a la utilización de medios electrónicos en la tarea suministradora de la información ambiental.

Como contenido mínimo de esa publicidad activa, se encuentra el siguiente (artículo 7): cualesquiera instrumentos jurídicos comunitarios, estatales, autonómicos o locales en materia medioambiental, políticas y programas desplegados en ese asunto, avances obtenidos por la aplicación de tales cauces normativos y de organización, informes sobre el estado del medio ambiente, información sobre el seguimiento de las actividades en esa materia, actos administrativos de autorizaciones en el ámbito medioambiental, así como estudios y evaluaciones de impacto ambiental. También incluye la ley como obligación que pesa sobre las autoridades públicas, la publicación de la información atinente a los informes anuales y plurianuales sobre la marcha del medioambiente (artículo 8), así como, la urgente información a la ciudadanía en los casos de amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente (artículo 9).

Con independencia de la previa exposición de los asuntos sobre los que la ley de transparencia de Castilla-La Mancha efectúa como obligatorios de la publicidad activa, y que se tornan bastante amplios, no impide ello que puedan plantearse otros temas que la ciudadanía considere de interés, de tal manera que, el apartado 2 del artículo 22 de la LTBGCLM habilita al Consejo de

Gobierno para que, vía reglamentaria, pueda ampliar las obligaciones de publicidad activa, que se encuentran contempladas en esa Ley, como desarrolladoras de la LTAIPBG.

En definitiva, los preceptos expuestos sobre el número de asuntos objeto de publicidad activa, así como, su carácter y contenido, parecen revelar la derivación en las autoridades públicas de un extenso deber en la difusión de la información sobre los asuntos que son de su competencia, materializada esa obligación de iniciativa pública en la proporción de información relativa a cualquier disposición o acto administrativo que derive de la labor pública, haciendo que los temas sobre los que el ciudadano pida explicación mediante el procedimiento de solicitud de información (publicidad pasiva) se reduzcan al menor número posible, pues incluso la ley deja la puerta abierta a incluir en el futuro como objeto de la publicidad activa, otras materias de interés.

En este sentido, cuanto mayor sea la lista de asuntos sobre los que las autoridades públicas revelen información de oficio, sin necesidad de petición, menor carga pesará sobre el administrado en conocer el origen de las políticas públicas, que en última instancia le afectan, pues no se verá en la obligación de generar una respuesta por parte de los poderes públicos, previa petición de información y tramitación del oportuno procedimiento. La publicidad activa conforma, en definitiva, un instrumento fundamental y un presupuesto básico en la garantía de la transparencia, que viene a manifestarse como una obligación más de la labor propia de las instituciones. Un mayor conocimiento por parte de la ciudadanía sobre los asuntos públicos permitirá arbitrar una participación más profunda en los temas de interés general.

Para hacer efectivo todo esto, y como se ha hecho constar líneas atrás, resulta esencial, no solamente el contenido que se difunde, sino la forma en que se transmite ese material, de manera que, en este punto, es donde se acentúa la relevante posición de las tecnologías como medios portadores de los datos. Tales cauces de difusión proporcionan cualidades, tales como, rapidez, agilidad, apertura a la información, fluidez, facilidad en el acceso o inmediatez en la respuesta. En este sentido, “las formas” adquieren en la actualidad más relevancia de lo que *grosso modo* parecería, en la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pues un conocimiento más amplio de la información, unido a medios electrónicos que permitan expresar la opinión de manera permanente, constante y a través de flujos multidireccionales, facilitarán una mayor comunicación entre instituciones y sociedad civil.

Para garantizar los efectos positivos de la publicidad activa será necesario un compromiso real por parte de los sujetos obligados en el suministro de la información, así como, un correlativo interés por parte de la ciudadanía como receptora de los contenidos públicos. Sin embargo, su efectividad no podrá reducirse a la simple voluntad de las partes, sino que será preciso arbitrar un efectivo control sobre la inactividad de los sujetos obligados por la LTBGCLM en materia de publicidad activa, pues de nada sirve establecer un ambicioso listado de asuntos objeto de transparencia, tanto en el número como en el contenido, si no se garantiza su cumplimiento, si no se edifica un sistema que haga posible exigir responsabilidades ante la falta de actuación. Esa labor auditora habrá de ser verdaderamente autónoma al entramado de personificaciones públicas respecto de las que pesa el deber de proporcionar la información.

3. CONSECUENCIAS JURÍDICAS AL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA

El órgano con competencia en el control del cumplimiento por la Administración General del Estado de los deberes relativos a la publicidad activa viene representado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículo 9 de la LTAIPBG), cuyos fines, composición, funciones y régimen jurídico se contienen en el Título III de la citada Ley. En el ámbito castellano-manchego, la LTBGCLM contempla en el Título V, Capítulo II, el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, distinguiendo dentro de éste, la Comisión Ejecutiva y la Comisión Consultiva, estableciendo también en el Capítulo I un entramado de órganos administrativos encargados de hacer efectiva la transparencia, a saber, las unidades de transparencia, la Oficina de Transparencia y la Comisión Interdepartamental para la Transparencia.

Las unidades de transparencia se integrarán dentro de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus órganos instrumentales bajo la dependencia orgánica y funcional de la secretaría general técnica, secretaría general u órgano equivalente, y desempeñarán tareas de gestión y coordinación en asuntos de transparencia (artículo 58.1 de la LTBGCLM). También en el ámbito de la administración regional y sus órganos dependientes, se prevé la existencia de la Oficina de Transparencia (artículo 59 de la LTBGCLM), como *“órgano adscrito a la consejería competente en materia de transparencia, a quien corresponderá el diseño, coordinación, evaluación y seguimiento de las políticas de transparencia desarrolladas por el Consejo*

de Gobierno”. Como antecedentes a la previsión de este órgano administrativo en la ley autonómica sobre transparencia, y en respuesta a las obligaciones que ya estaban previstas en la legislación básica estatal sobre esta materia, mediante 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, se creó la Oficina de Transparencia y Control Presupuestario, órgano con competencia, entre otras, en el impulso de la normativa regional en materia de transparencia, ente que fue sustituido posteriormente por la Oficina de Transparencia y Buen Gobierno, mediante Decreto 220/2015, de 01/12/2015, por el que se modificaban el Decreto 80/2015, de 14 de julio, y el Decreto 82/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

En lo que respecta a las funciones de los órganos contemplados en el Capítulo I en lo que a cuestiones de publicidad activa se refieren, las unidades de transparencia desempeñarán las labores de obtención, confección y transmisión de información pública, perpetrando una comunicación y coordinación con los órganos administrativos dependientes, de los contenidos a publicitar, facilitando el acceso a los mismos y prestando la necesaria asistencia técnica, así como, mantendrán al día *un mapa de contenidos*, donde queden expresados los datos que se encuentran a disposición del órgano (letras a) y b) del apartado 2 del artículo 58 de la LTBGCLM).

Las funciones en materia de publicidad activa que recaen sobre la Oficina de Transparencia son más exigentes, alcanzado a labores de dirección, coordinación, seguimiento e incluso iniciativa en la

proposición de nuevas materias a publicitar. En este sentido, el apartado 2 del artículo 59 de la LTBGCLM menciona: la coordinación y desarrollo de la planificación de la transparencia, la labor directiva sobre los datos a publicitar en el Portal de Transparencia, la función formativa en materia de transparencia, las tareas de seguimiento y control (la obligación de confeccionar un informe anual sobre el cumplimiento por los órganos administrativos de sus deberes en asuntos de transparencia, que verá la Comisión Interdepartamental de la Transparencia y luego se elevará al Consejo de Gobierno y al Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, o la obligación de realizar informes periódicos sobre la naturaleza y accesibilidad de la información pública), la interrelación con los órganos administrativos directivos para garantizar el avance y puesta en marcha de las medidas de transparencia, la coordinación y asesoramiento técnico a las unidades de transparencia, el apoyo y la asistencia técnica a la Comisión Interdepartamental para la Transparencia, sin olvidar la iniciativa en proponer a la persona titular de la consejería con competencia en transparencia, la ampliación del objeto material de la publicidad activa, u otras funciones que sean necesarias para la efectividad de la transparencia. Las tareas de la Comisión Interdepartamental para la Transparencia tienen un ámbito de aplicación más global dentro del organigrama de la administración regional, pues sus funciones se centran en iniciar, coordinar y poner en funcionamiento los mandatos en materia de transparencia que impone la LTBGCLM, ejerciendo una labor de planificación sobre las acciones que los distintos órganos administrativos han de seguir en materia de transparencia, elaborando las oportunas instrucciones y fijando criterios, expresando su voz sobre el informe de seguimiento anual de transparencia elaborado por la Oficina de Transparencia, con anterioridad a su elevación al Consejo de Gobierno,

así como, cualesquiera otras materias que le sean asignadas (artículo 60.1).

Visto lo anterior, la imposición del citado elenco de obligaciones en materia de transparencia a los entes mencionados en el Capítulo I del Título V, es positivo, si bien tales órganos se incardinan en el seno de la estructura de la administración regional, con las consecuencias de dependencia y jerarquía que ello implica. En este sentido, resulta destacable, en cuanto a la composición de la Comisión Interdepartamental de la Transparencia (artículo 60.2 de la LTBGCLM), que las personas que integran la presidencia, la vicepresidencia y las vocalías tienen carácter político y directivo. Por ello, la previsión en la ley de tales órganos administrativos y las funciones que tienen encomendadas se encuentran necesitadas de un refuerzo mayor, que venga materializado en entidades que ejerzan un control más autónomo sobre las obligaciones en materia de suministro de la información. En este sentido, el Capítulo II del Título V de la LTBGCLM regula el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno, definido por su artículo 61.1 como un *“órgano adscrito a las Cortes de Castilla-La Mancha, con plena capacidad, autonomía e independencia, para garantizar los derechos de acceso a la información pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizar y promover las disposiciones de buen gobierno en el ámbito de la aplicación de esta ley o de aquellas otras que le puedan atribuir competencias”*.

Los órganos integrantes de dicho ente serán, la Comisión Ejecutiva y la Comisión Consultiva (artículo 60.2). La atención a la forma de nombramiento e identidad de los miembros integrantes de esos órganos resulta interesante, en la medida en que son indicadores de sus cualidades sobre competitividad y grado de

autonomía. En este sentido, la Comisión Ejecutiva estará compuesta por una Presidencia y dos Adjuntías (artículo 61.2.a) de la LTBGCLM), que serán elegidas por las Cortes de Castilla-La Mancha entre expertos de reconocido prestigio y competencia, sin afiliación a partidos, federaciones de partidos o agrupaciones de electores. Estos requisitos son positivos, en tanto en cuanto propician la competencia técnica y la desafectación a cualquier interés político. Los candidatos serán propuestos por los entes e instituciones que compondrán la Comisión Consultiva (artículo 62.1 y artículo 63.2 de la LTBGCLM), que estará presidida por la persona que ocupa la Presidencia del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno y la integrarán un máximo de 14 miembros, a propuesta de: las Cortes de Castilla-La Mancha, sobre cuatro personas con especial conocimiento en materia de transparencia y buen gobierno, la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, sobre una persona experta en protección de datos y otra en materia de transparencia y buen gobierno, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, la Federación de Municipios y Provincias de Castilla-La Mancha, la Universidad de Castilla-La Mancha, las entidades representativas de consumidores y usuarios, las entidades representativas de los intereses económicos y sociales y las corporaciones de derecho público.

En cuanto al período del mandato, para los miembros integrantes de la Comisión Ejecutiva, el artículo 62.1, párrafo segundo, lo establece en cinco años, renovable, en su caso, por una sola vez. Esta previsión, que limita el mandato a un plazo no superior a diez años imprime compromiso con la transparencia, incitando a una actividad activa en esa materia, evitando el anquilosamiento propio de la permanencia en los cargos electos de manera indefinida. También los

miembros integrantes de la Comisión Consultiva tienen limitado su mandato, en este caso, a los cuatro años (artículo 63.3), no percibiendo retribución alguna por su colaboración en el referido órgano (artículo 63.4). Otro aspecto que representa imparcialidad, objetividad y autonomía es el hecho de que la ley exija a los miembros de la Comisión Ejecutiva realizar sus cargos en régimen de dedicación exclusiva, estando sometidos al régimen de incompatibilidades del Consejo de Gobierno y el de sus integrantes (artículo 62.5).

Desde el punto de vista funcional, y atendiendo al desarrollo y mejora de la publicidad activa como uno de los presupuestos en la garantía de la transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aportará, a través de la Comisión Ejecutiva, una labor interpretativa de los deberes derivados de la LTBGCLM, una tarea de análisis sobre el grado de cumplimiento de la normativa sobre transparencia, así como una labor de recomendación para la mejora de su cumplimiento, debiendo elaborar, al efecto, un plan de trabajo anual y una memoria (artículo 62.3), y a través de la Comisión Consultiva, otorgará una función de auxilio, apoyo y asesoramiento en materia de transparencia a la labor de la Comisión Ejecutiva, siendo competente para aprobar el plan de trabajo y la memoria anual propuestos por ésta (artículo 63.5 de la LTBGCLM).

Visto lo anterior, la LTBGCLM arbitra una variedad de órganos administrativos, con mayor o menor autonomía, en función de su incardinación o no en la estructura administrativa del sector público regional en sentido estricto, con relevantes competencias sobre tareas propias de la transparencia. Ello no es baladí, considerando que los contenidos sobre los que se despliegan las obligaciones de publicidad activa detallados en la ley son ambiciosos. La predisposición

por parte de los sujetos obligados es primordial en la efectividad del suministro de la información pública, de manera que un cumplimiento concienzudo, por parte de tales entes, de los postulados marcados por el legislador, cubriría en gran medida la satisfacción ciudadana del derecho a la información. No obstante, y dada la necesidad de la implantación de formación y cultura en los valores de la transparencia, se hace necesario arbitrar un sistema de exigencia de responsabilidad ante los incumplimientos. En este sentido, la LTBGCLM prevé en el artículo 48, letra a), de los apartados 1, 2 y 3, las infracciones sobre el incumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa, que gradúa en muy graves, graves y leves, dependiendo del nivel de transparencia infringido. El sujeto titular de la responsabilidad por este tipo de infracciones será, según establece el artículo 52.1.a), 1º, la persona que, ostentando la naturaleza de alto cargo o equivalente de los sujetos previstos en el artículo 4, tenga competencia en materia de transparencia en el órgano de que se trate. Los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora (artículo 56.1.A), b), apartados 1º y 2º) serán, para este tipo de infracciones, en el supuesto de que el presunto responsable sea un alto cargo o equivalente del sector público regional, el titular de la consejería de que dependa, esté vinculado o adscrito, ejerza la tutela administrativa o tenga la competencia sobre relaciones institucionales, en este último caso, si se trata de corporaciones de derecho público. En otros supuestos de incumplimientos a este tipo de infracciones, la LTBGCLM se remite a otra normativa para determinar el órgano con competencia en materia sancionadora, como sucede en el supuesto de que el presunto infractor fuera miembro del Consejo de Gobierno, en cuyo caso será la ley reguladora del régimen jurídico del Consejo de Gobierno y el de sus componentes, el instrumento jurídico que lo establecerá

(artículo 56.1.A), a). También en el caso de presuntos infractores que sean altos cargos o equivalentes en la Universidad de Castilla-La Mancha, la ley se remite a sus Estatutos para el establecimiento de dicha competencia (artículo 56.1.A), b), 3º). Asimismo, la legislación de régimen local será la que determine la competencia sancionadora de los entes de la Administración Local en el territorio de Castilla-La Mancha (artículo 56.1, B). Visto lo anterior, la exigencia de responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, y más concretamente, en las exigencias de publicidad activa, se reduce a una especie de procedimiento disciplinario, cuyos órganos con potestad para la imposición de sanciones forman parte de la propia organización administrativa. Para garantizar un control más exhaustivo de la actividad pública en la evidencia de información, sería necesario una auditoría con un cariz externo a ese organigrama, con una visión más objetiva e imparcial sobre la inactividad de los sujetos obligados por la transparencia, sin que sea suficiente con derivar en el ciudadano la carga de impulsar un procedimiento de obtención de información en los casos de falta de actividad por los sujetos obligados a informar.

III. GOBIERNO ABIERTO: FORMAS ABIERTAS EN LOS FLUJOS DE INFORMACIÓN PÚBLICA

La puesta a disposición de la ciudadanía de datos de naturaleza pública a través de medios electrónicos y en formatos abiertos que hagan factible la transmisión dinámica de la información y el acceso fácil a la misma, tiene como objetivo fundamental, una participación más directa de la ciudadanía en los asuntos públicos. Para garantizar esa intervención mayor en las decisiones que

afectan al interés general se precisa de un cambio de mentalidad y de hábitos en la organización administrativa, que posibiliten un mayor dinamismo en su actuación y una eliminación de la excesiva burocracia con la que tienden a toparse los interesados cuando proceden a realizar cualquier gestión administrativa. La eliminación de barreras entre ciudadano y entramado público constituye un paso crucial en la evolución de la participación ciudadana en las cosas propias del interés general. En este sentido, la implantación de medidas de gobierno abierto responde a la evolución del concepto de democracia representativa a una gobernanza más directa, que habilite la conversación y la colaboración entre dirigentes y ciudadanos⁵.

La LTBGCLM incorpora en el Capítulo III del Título III, el concepto de Gobierno abierto. En su artículo 40 establece que *"la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos y entidades públicos vinculados o dependientes, promoverán medidas de gobierno abierto que, sustentadas en la transparencia y en la información públicas como marco de referencia, permitan hacer efectiva la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés general"*. Ello requiere la concreción del contenido objeto de esa participación y la concesión de los cauces que permitan la interacción Administración-ciudadano. La LTBGCLM extiende esa intervención ciudadana a los aspectos especificados en el apartado 1 del artículo 41: *definición de los planes, programas y servicios públicos, evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios públicos, propuestas*

⁵ Véanse definiciones de Gobierno Abierto en CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (Coordinadores), *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón Editores, Alcalá la Real (Jaén), Abril 2010, págs. 11-13

de elaboración de disposiciones de carácter general, formulación de alegaciones y observaciones en los trámites de exposición pública que se abran para ello y formulación de propuestas de actuación y sugerencias. Dicho precepto ofrece un contenido tan amplio como genérico en la fijación del ámbito material de participación ciudadana. Para poder hacer efectiva esa intervención popular, será necesario un constante trabajo de suministro de información por parte de las entidades públicas, en cuanto a los trámites de los procedimientos en curso, su plazo y forma de intervenir, así como, su predisposición a recibir alegaciones y propuestas del ciudadano y a darles respuesta. Los cauces de transmisión y recepción de la información jugarán un papel esencial en esta interrelación, y a tal efecto, las Administraciones Públicas habrán de adaptarse a las exigencias de las tecnologías de la información. Regresando a la regulación que al respecto ofrece la LTBGCLM, los apartados 2 y 3 de su artículo 41 señalan el derecho de la ciudadanía a ser informada sobre los distintos medios de participación y colaboración y a tener conocimiento de la resolución de los procedimientos en que hubiera participado, pudiendo elegir el ciudadano el medio por el que relacionarse con el sector público regional, quien, a su vez, tendrá la obligación de ofrecer al ciudadano los medios electrónicos de que disponga.

Como mecanismos de colaboración, el artículo 42.2 de la LTBGCLM cita las encuestas, al reconocer el *derecho* de los usuarios de los servicios públicos *"a ser consultados periódicamente, de forma regular y anónima, sobre su grado de satisfacción respecto de los mismos, así como de las actividades gestionadas por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y los organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de ella"*. Para ello el

Portal de Transparencia se posiciona como el espacio electrónico adecuado, tanto para proporcionar información, como para posibilitar esa participación. Los mecanismos de colaboración servirán *“para atender las propuestas de actuación y sugerencias, detectar las necesidades de interés general, concretar el contenido de las medidas con que las mismas deben desarrollarse y evaluar su ejecución práctica”* (artículo 42.1 de la LTBGCLM). El interrogatorio a la ciudadanía sobre la calidad de los servicios públicos se convierte en un instrumento enriquecedor en la adopción última de las decisiones públicas, si bien no ha de quedar en un mero juego de preguntas y respuestas en las que el ciudadano se convierta en la posición pasiva de la relación jurídica, ciñéndose únicamente a responder afirmativa o negativamente a los aspectos preguntados, sino que ha de reflejar una predisposición a colaborar, a plantear propuestas y a ofrecer soluciones ante los problemas.

En definitiva, la garantía de un gobierno abierto y por extensión, la efectiva intervención ciudadana en los asuntos de interés general, se asienta sobre la base de la tenencia de una información pública plena y de calidad, y del acceso a los trámites de los procedimientos empleados en la realización de políticas públicas, mediante la utilización de medios formales ágiles, soportes que permitan el acceso a los contenidos sin restricciones de formatos, que posibiliten una mayor transparencia, así como, la reutilización de esa información pública para hacer efectiva su optimización. En este sentido, el artículo 3 de la LTBGCLM habla de varios conceptos que entiendo claves en los avances formales del gobierno abierto, a saber, los datos abiertos, el software libre y la reutilización. Los dos primeros conceptos ya fueron mencionados en el apartado II.1 de este estudio, expresando su definición, en alusión a los apartados d) y f) del citado artículo 3,

así como, también se habló de la forma, espacio de difusión y lenguaje de expresión de los datos abiertos (artículo 27). En este sentido, en palabras de Cerrillo, A, *“los portales de datos abiertos constituyen un instrumento útil para facilitar tanto el aprovechamiento de los datos públicos de la forma más efectiva como la transparencia de la administración, al poner en estos sitios web a disposición de los ciudadanos cientos de miles de conjuntos de datos en formatos procesables automáticamente”*⁶. Para garantizar esa disponibilidad abierta y amplia de datos serán necesarias aplicaciones informáticas con códigos de acceso libre. El conocimiento sin restricciones del lenguaje de las aplicaciones informáticas que sirven de soporte a los flujos de información generados entre entes públicos y ciudadanos tiene efectos positivos para ambas partes; por un lado, permite a la población ejercer los derechos sobre sus datos y, por otro lado, posibilita a las Administraciones Públicas ejercer el control sobre los mismos, evitando usos indebidos y protegiendo la supervivencia permanente de la información pública⁷.

Esa exigencia de apertura formal y material en la transmisión de la información se encuentra en conexión con la reutilización de los datos, definida en el artículo 3.e) de la LTBGCLM, como *“el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública y que el mismo no esté sujeto a las limitaciones establecidas*

⁶ Véase CERRILLO, A., “Los principios de los datos abiertos en la legislación española”, Revista de Estudios de Derecho y Ciencia Política, número 19 (Octubre 2014), pág. 63

⁷ Véase CALDERON, C.; LORENZO, S. (coordinadores), O.G... (“op. cit”), págs. 234-236

legalmente". En desarrollo de lo anterior, esto es, en cuanto al ámbito objetivo de aplicación del derecho de reutilización, sus límites y condiciones, los artículos 26 y 28 se remiten a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre la reutilización de la información del sector público. La referida ley, producto de la trasposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, responde, según se establece en su exposición de motivos, a la necesidad de fomentar el desarrollo de la información generada por los entes públicos a través de los medios proporcionados por la sociedad de la información, permitiendo la explotación de esos datos por cauces electrónicos, compilados por los entes públicos sobre las materias de interés que son de su competencia, para crear productos o servicios de información basados en documentos del sector público, reforzando, de este modo, la calidad en la labor de los entes privados, y fomentando el desarrollo amplio del derecho al conocimiento mediante la publicidad de datos de los entes públicos, que constituyen documentos de libre disposición. La finalidad de la ley se encuentra ligada al valor de la transparencia en la información producida y custodiada por el sector público, y a su vez, al tratamiento optimizado de la misma, si bien, en buena lógica, bajo ciertos límites, contenidos en el artículo 3.3 de esa ley: documentos sobre los que pese una prohibición en el derecho de acceso, los datos respecto de los que la normativa marca un deber de reserva, secreto y confidencialidad, datos para cuyo acceso se exija ostentar un interés legítimo, documentos con un fin distinto a la labor de servicio público, datos sobre los que pese el derecho de propiedad intelectual o industrial por parte de particulares, documentos custodiados por entes que gestionen servicios básicos de radiodifusión, datos generados o guardados por instituciones educativas, de investigación o culturales, elementos de documentos que

sólo incluyan distintivos, datos sobre los que exista limitación por razón de protección de datos personales, información producida por entes del sector público empresarial o fundacional o estudios efectuados por el sector público con intervención del sector privado. Es tarea de los entes públicos procurar que los documentos a los que resulta de aplicación la citada normativa puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales (artículo 4.2), bajo diferentes formas: documentos cuya puesta a disposición de la ciudadanía no se encuentre sometida a límites, los que se sujetan a requisitos previstos en licencias-tipo, los documentos cuya reutilización requiere de solicitud previa o la adopción de acuerdos exclusivos cuando ello sea preciso para la realización de algún servicio de interés público (artículo 6). El artículo 8 prevé la posibilidad de que los órganos del sector público puedan fijar requisitos a la reutilización: no alterar el contenido de los datos, no desvirtuar el sentido de la información, la mención a la fuente de procedencia y la fecha de la última actualización, los fines específicos para los que es posible la reutilización futura de la información cuando ésta incluya datos personales, o la prohibición de revertir el proceso de disociación.

Visto lo anterior, la Ley 37/2007, de 17 de noviembre, contempla determinada información pública que se encuentra protegida por prevalencia de otros bienes jurídicos, o que queda limitado su uso bajo ciertos condicionantes. Pero con independencia de esas justificadas limitaciones, conviene focalizar la atención en aquellos datos respecto de los que la referida ley prevé su disponibilidad sin restricciones para su reutilización, sin necesidad de una previa petición o de unos requisitos, y que se corresponden con los mencionados datos abiertos, cuya filosofía sintoniza con los principios propios de la publicidad activa. El acceso libre a los contenidos proporcionados por iniciativa pública con la posibilidad de su reutilización, refuerza la transparencia de la información pública y le otorga un plus de valor. Los gruesos contenidos de la publicidad activa generan un mayor desarrollo de la opinión pública e incrementan las críticas constructivas. Asimismo, la reutilización permite, a través de la toma de conocimiento de los datos, crear productos informativos nuevos, que optimicen el rendimiento de los datos públicos. En efecto, ello será positivo para desarrollar una sociedad mejor informada, más cercana a los proyectos públicos y más participativa. Si bien la LTBGCLM ha dedicado algunos preceptos a la regulación de los postulados del gobierno abierto, sin embargo, creo que habrá que avanzar más en la regulación y, sobre todo, en la voluntad de los dirigentes y de los ciudadanos en hacer efectiva la real participación. En palabras de Cotino Hueso, L., resulta *“fundamental la —buena— acción del Derecho para fijar, limpiar y dar esplendor al gobierno abierto. Es necesario asumir compromisos*

normativos que obliguen a los poderes públicos y fijen y organicen los cambios”⁸.

IV.- GRUPOS DE INTERÉS

Conscientes quizá de la dificultad que implica la pronta implantación de una democracia más directa y participativa, exenta de barreras entre aquellos que dirigen y quienes son destinatarios de las políticas públicas, un punto intermedio podría suponer un acercamiento a ese ideal de participación, pues la persona, individualmente hablando, carece de la capacidad suficiente para intervenir con resultados en las cuestiones públicas, no por inutilidad, desconocimiento o inexperiencia, sino por carencia de instrumentos con la fuerza necesaria para incidir en la toma de decisiones de interés general o en sus modificaciones. Las pretensiones del individuo en soledad terminan cayendo en vacío, carecen de suficientes apoyos para solidificar y perpetuar un cambio.

Aunque no siempre la opinión de una colectividad amplia es la más acertada, la defensa de los intereses se hace más efectiva y más profunda cuando se encuentra amparada por grupos activos que luchen por la defensa de los intereses que propugnan. Estos grupos de interés ejercerán una labor positiva si acortan el espacio existente entre instituciones y ciudadanía, aportando ideas y soluciones para incidir en las decisiones propias

⁸ COTINO HUESO, L., “Derecho y Gobierno Abierto”. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por la Administración Pública. Propuestas concretas”. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013, pág. 51-92

del interés general, sobre la base del conocimiento y la experiencia técnicas, y en razón de los postulados que aconsejan las buenas prácticas.

En palabras de Pascual y De Uribe, *“el ejercicio de un lobby honesto, profesional y transparente, se revela como una herramienta que puede prevenir posibles situaciones de crisis derivadas de la actividad legislativa, advirtiendo de sus repercusiones. Quizás ya ha llegado el momento de que en nuestros países respectivos hagamos lobbying del lobbying, y contribuyamos a presentarlo como una actividad como cualquier otra, con profesionales competentes y otros, no tanto, tal como sucede en todas las profesiones”*⁹.

El elemento clave para el desarrollo ético de la actividad relativa a los grupos de interés es, cuanto menos, su regulación, para arbitrar a corto plazo, una participación ciudadana más palpable y más directa en la toma de decisiones. En un informe sobre el análisis del lobby en España¹⁰, elaborado por Transparencia Internacional España, en noviembre de 2014, se efectuaba un estudio sobre el panorama de los lobbies en la realidad española, detectando vacíos e insuficiencias normativas, proyectadas en tres puntos claves: necesidad de una mejora de la transparencia, tanto por parte de los poderes públicos, a través del acceso a la información e implantación de registros de lobistas, como por parte de los que ejercen lobby,

⁹ Véase PASCUAL, J.; DE URIBE, C., “El lobby, una herramienta para la prevención de la crisis”, Más poder local, nº 10, 2012 págs. 10-11.

¹⁰ VILLORIA(Director), Una evaluación del lobby en España. Análisis y Propuestas, http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf
último acceso: marzo de 2017

mediante la divulgación de información; la integridad del lobby, ante la inexistencia de códigos de conducta oficiales para lobistas; y necesidad de igualdad de acceso a los representantes políticos por parte de ciudadanos y de grupos de interés, como respuesta a la concurrencia de influencias indebidas, que llevan a la corrupción.

En efecto, los grupos de interés constituyen un sector presente en la sociedad, cuya existencia y labor aportan connotaciones positivas a la evolución de la sociedad democrática, aunque también pueden presentar aspectos negativos, siendo necesario arbitrar un control en evitación de ciertas malas conductas en este ámbito. A tal efecto, la LTBGCLM ha otorgado espacio en su articulado a este sector de intervención en las políticas públicas, como elemento presente en la efectividad y desarrollo del gobierno abierto. Su regulación concreta en la citada ley se contiene en el Capítulo IV, incardinado, en buena lógica, dentro del Título III, (*Buen gobierno, buena administración, gobierno abierto y grupos de interés*). El artículo 43 los define como *“las organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que desarrollando sus actividades en Castilla-La Mancha, se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición”*. Con objeto de mantener identificados estos entes y su ámbito de actividad, la LTBGCLM prevé en su artículo 44 la creación de un Registro de grupos de

interés, que habrá de tener de tener naturaleza pública y ser accesible desde el Portal de Transparencia.

La disponibilidad vía electrónica de los contenidos del Registro de los lobbies, permite un control más amplio y dinámico de los entes de esta naturaleza que operan en el tráfico jurídico y de las actividades que emprenden. Ello es coherente con el gran volumen de presencia activa en los últimos años de los grupos de interés en los espacios de información digital. A propósito de esto, Castillo Esparcia, A., habla de los llamados “Think Tanks”, como actores políticos con iniciativa en el desenvolvimiento de acciones específicas sobre el panorama político, siendo uno de sus principales recursos, las estrategias de comunicación en Internet, que les permiten acercarse a un gran número de ciudadanos de manera directa¹¹. El legislador, consciente de la gran variedad, en este campo, de agentes intervinientes en el tráfico jurídico, ha establecido como exigencia para comunicar con los órganos directivos, de apoyo y asistencia, la inscripción en el Registro, no sólo de los entes propiamente definidos en su artículo 43, sino también de las *plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyan de hecho una fuente de influencia organizada y realicen actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro*. Si bien la ley concede a un futuro desarrollo reglamentario la ampliación detallada sobre el registro de grupos de interés (artículo 44.2), sin embargo, prevé un contenido mínimo que deberá reflejar el mismo, a saber (artículo 46): lista organizada por categorías de personas y organizaciones, y su sede de

¹¹ Véase CASTILLO ESPARCIA, A., “La Comunicación de los Lobbies en Internet: el ciberactivismo de los Think Tanks”, Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías, Icono 14, 01/2010, págs. 193-206.

gestión; datos a proporcionar atinentes a las acciones que llevan a cabo, su parcela de interés, financiación y ayudas públicas percibidas; así como, unas normas de conducta. La inscripción en dicho Registro conlleva una ristra de obligaciones: asumir que los datos suministrados se hagan públicos, procurar que la información proporcionada sea *completa, correcta y fidedigna*, llevar a efecto el código de conducta y someterse a los controles correspondientes y a sus consecuencias en caso de incumplimiento de los deberes de conducta o de las prescripciones legales. Para hacer efectivos estos condicionamientos, además de la interiorización y cumplimiento por parte de los profesionales lobistas de los códigos de conducta, se hace necesario el despliegue de un efectivo control jurídico sobre su actuación. A este respecto, la LTBGCLM regula en el artículo 50 las infracciones en materia de grupos de interés, estableciendo la letra B) del apartado 3 del artículo 56, que el órgano encargado de ejercer la potestad sancionadora será el titular competente en materia de transparencia. No obstante, y en el mismo sentido que ya expuse respecto al control sobre la inactividad de los deberes de publicidad activa, hubiera sido deseable la regulación de un control de la actuación lobista por parte de entidades independientes, ajenas al entramado administrativo.

V.- CONCLUSIONES

La LTBGCLM parece implantarse en el panorama jurídico autonómico, en desarrollo de las previsiones contenidas en la legislación básica en esa materia, con amplias pretensiones, dado el vasto ámbito subjetivo y objetivo sobre el que se perpetra la transparencia, si bien será necesario que avance el tiempo para comprobar su puesta en práctica y su efectividad.

Especialmente interesante, desde mi punto de vista, es el variado y amplio contenido sobre el que se pergeña el ámbito objetivo de la publicidad activa, que apenas da lugar a la opacidad en la totalidad de la actividad pública y que incluso compele a la implantación, vía reglamentaria, de otras materias de interés público aún no reflejadas en el listado que ofrece la ley; esto es, deja la vía abierta a incluir otros asuntos que la práctica social, política o económica revele de interés para la ciudadanía y ésta así lo demande. El efectivo control externo sobre la inactividad del sector público supondrá el camino previo a la garantía de la transparencia, pues entiendo que el ciudadano no deberá conformarse con pedir la información que no le sea dada de oficio, sino que deberán arbitrarse órganos independientes que funcionen como auditores de esa inactividad pública, con las consecuencias jurídicas que ello implique.

El avance en el camino del suministro de datos abiertos al ciudadano, que contribuya a una mejor formación de la opinión pública y que posibilite su reutilización, será esencial en orden a obtener un mayor rendimiento de la información global en pro del interés general. La transmisión dinámica y abierta de los contenidos públicos a través de cauces electrónicos y de aplicaciones informáticas con un lenguaje de libre acceso habilitará también al aumento de la participación ciudadana, pues incrementará los flujos abiertos de información entre dirigentes públicos, grupos de interés y ciudadanos. También el control de la identidad y actividad de estos entes de influencia será crucial en la garantía de la transparencia.

En conclusión, publicidad activa y gobierno abierto se conciben, desde mi punto de vista, como los ejes fundamentales para arbitrar un modelo de dirección

pública más moderno y participativo, que derribe las barreras o al menos, reduzca el espacio entre los dirigentes públicos y los ciudadanos, permitiendo una red constante y fluida de comunicación.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN, C.; LORENZO, S. (Coordinadores), *Open Government: Gobierno Abierto*, Algón Editores, Alcalá la Real (Jaén), Abril 2010, págs. 11-13, págs. 234-236.

CASTILLO ESPARCIA, A., "La Comunicación de los Lobbies en Internet: el ciberactivismo de los Think Tanks", *Revista de Comunicación y Nuevas Tecnologías, Icono 14*, 01/2010, págs. 193-206.

CERRILLO, A., "Los principios de los datos abiertos en la legislación española", *Revista de Estudios de Derecho y Ciencia Política*, número 19 (Octubre 2014), pág. 63.

COTINO HUESO, L., "Derecho y Gobierno Abierto". La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por la Administración Pública. Propuestas concretas". *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2013, pág. 51-92.

GUICHOT, E. (Coordinador), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, editorial Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2014, págs. 143 y 144.

LARACH DEL CASTILLO, C.A., "Transparencia y Buen Gobierno en España"., *Revista digital de Derecho*

Administrativo, nº 13, Primer Semestre/2015, págs. 255- 268.

ORTEGA EXPÓSITO, G.M., *Transparencia versus Protección de Datos (I)*, http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Transparencia-versus-Proteccion-Datos_11_1032805002.html, último acceso: marzo de 2017.

ORTEGA EXPÓSITO, G.M., *Transparencia versus Protección de Datos (II)*, http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/Proteccion-Datos-transparencia-cesion-datos_11_1034680001.html, último acceso: marzo de 2017.

PASCUAL, J.; DE URIBE, C., "El lobby, una herramienta para la prevención de la crisis", *Más poder local*, nº 10, 2012 págs. 10-11.

VILLORIA (Director), *Una evaluación del lobby en España. Análisis y Propuestas*,

http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf

Último acceso: marzo de 2017