



## **NOTA INFORMATIVA DE LA REUNIÓN DEL SUBGRUPO DE TRABAJO DE LA REFORMA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO DEL FORO DE GOBIERNO ABIERTO.**

**Viernes, 12 de mayo de 2022**

A las 10:06 horas se reúne, mediante videoconferencia, el subgrupo de trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto, con el siguiente orden del día:

1. Aprobación del acta de la reunión del día 28 de abril de 2022.
2. Continuación de la presentación de los comentarios a la ponencia “Ámbito subjetivo y regímenes especiales” (actuales artículos 2 a 4 y Disposiciones adicionales primera, tercera, sexta y octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).
3. Presentación de los comentarios a la ponencia “Publicidad activa” (actuales artículos 5 a 11 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

Asisten a la sesión los miembros del subgrupo de trabajo y los invitados que figuran relacionados en el anexo I de esta acta. Con carácter previo a esta sesión se ha hecho llegar a todos los miembros del subgrupo el borrador del acta de la reunión del día 28 de abril.

Abre la sesión el Coordinador del subgrupo de trabajo dando la bienvenida a los asistentes. Con carácter previo el coordinador propone fijar una hora máxima para finalizar la reunión para que pueda ser lo más operativa posible. Se acuerda por unanimidad fijar la duración máxima de esta reunión en dos horas.

A continuación, se pasa al primer punto del orden del día.

1. Aprobación del acta de la reunión del día 28 de abril de 2022.

Por parte del Coordinador se indica que se han recogido los comentarios realizados al acta quedando incorporados a la misma. Estando once de los miembros del subgrupo presentes en la reunión y estando de acuerdo, se aprueba el acta por unanimidad.

2. A continuación se pasa al segundo punto del orden del día “Continuación de la presentación de los comentarios a la ponencia “Ámbito subjetivo y regímenes especiales (actuales artículos 2 a 4 y Disposiciones adicionales primera, tercera, sexta y octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

Se retoma la propuesta de la sesión anterior sobre los grupos de interés, y se retoma la numeración de las propuestas continuando con el orden establecido en el acta anterior.

**Artículo 3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:**

**Propuesta 16:**

**“Extender las obligaciones a los grupos de interés inscritos en el correspondiente registro.”**

Después de los debates de la sesión anterior las ponentes se reafirman y mantienen la propuesta de extender las obligaciones de transparencia a los grupos de interés inscritos en el correspondiente registro, ya que tal y como se refleja en la ponencia el criterio primordial al que hay que atender es el interés de la ciudadanía por conocer cómo se adoptan las decisiones en los asuntos públicos que por la propia naturaleza de los grupos de interés disponen de atribuciones y funciones que están íntimamente vinculadas a la forma en la que se adoptan las decisiones y ya existen definiciones consensuadas en cuanto a lo que constituye un grupo de interés, y al igual que se ha hecho en otras delimitaciones del ámbito subjetivo que se desvinculan de las que están contempladas en otras normas del ordenamiento jurídico, la Ley de transparencia podría beber de las definiciones que ya se han ensayado en otros ámbitos competenciales, como pueden ser la Unión Europea y la legislación autonómica, para proponer una definición propia de grupos de interés.

En cuanto a las preocupaciones vertidas en el debate respecto al principio de proporcionalidad o algunas cuestiones de ajuste técnico en relación a si las obligaciones serían únicamente en cuanto al registro y si únicamente en relación a los grupos de interés que ya cuenten con una regulación en el ámbito del que se trate, las ponentes indican que son cuestiones técnicas a las que el legislador podría encontrar una solución en buena técnica normativa. Las referidas al principio de proporcionalidad es una preocupación constante que ya ha sido debatida en la ponencia de publicidad activa puesto que no solo afecta a los grupos de interés sino al conjunto de los sujetos los obligados por el artículo 3 la Ley, como así se ha debatido para el ámbito municipal para fijar un umbral determinado.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Uno de los miembros del subgrupo plantea cómo quedarían redactadas en la ley de transparencia las obligaciones de los grupos de interés, ya que con la nueva Ley de transparencia se podría regular la transparencia de estos grupos y no haría falta otra ley más específica. Plantea una definición de los grupos de interés, ya que no ve inconveniente en indicar en la Ley de transparencia que estos grupos de interés son aquellos que desarrollan sus actividades profesionales en el campo de la representación de intereses. Por otra parte, indica que en origen la normativa sobre lobbies lo que pretende es llegar a conocer cómo se toman las decisiones y a partir de ahí se espera que la sociedad reaccione defendiendo la igualdad entre las partes, pero se apunta a que el enfoque actual al que parece tender la normativa de lobbies no es hacia una ley de participación (que busca la transparencia), sino que simplemente establece registros y criterios de conducta, como se refleja en la normativa comparada. Además, aunque está de acuerdo con la posición de la ponencia, entiende que las obligaciones que impusiera a estos sujetos la ley de transparencia no se podrían extender a todos los

- grupos de interés en términos amplios, sino que habría que enfocarlos hacia los grupos de interés profesionales.
- Otro de los miembros del subgrupo indica que, aunque está muy a favor de la transparencia, no está de acuerdo en que la regulación afecte a cualquier asociación con independencia del tamaño porque no hay una definición de grupo de interés. En este momento grupo de interés es cualquier persona que pueda tener incidencia política.
  - Otro de los miembros expresa su conformidad en que se incluya a los grupos de interés en el ámbito del artículo 3 de la Ley. Está de acuerdo en incluirlos en el ámbito subjetivo, pero no entrar en su definición porque ésta le corresponde a la regulación de la legislación específica que articule tanto esta definición como las obligaciones que en materia de transparencia deben tener este tipo de entidades, y porque entrar en definiciones puede suponer acotar un concepto cuando esta Ley no es la norma que por su objeto material debe entrar a definir esta categoría y puede dar lugar a realizar una definición más estricta o más laxa que la normativa específica. Por tanto, considera más útil remitirse a la ley específica que en este momento está en tramitación. Por otra parte y en relación a la proporcionalidad que se está debatiendo, recuerda que existe otro cauce a través del desarrollo reglamentario que permite acotar y precisar cuestiones que en la ley están contempladas con carácter general, por lo que la ley no debe contener un desarrollo prolijo de cualquier cuestión porque de esta forma permite flexibilidad y concreción puntual en su desarrollo reglamentario.
  - Otro miembro del subgrupo está de acuerdo con la ponencia en la técnica del reenvío a la normativa específica en materia de lobbies, pero considera que no marcar el límite de las actividades profesionales puede no ser adecuado. Se puede sugerir en la Ley el reenvío, pero dejando claro que desde el punto de vista de la transparencia se debe aplicar a los grupos profesionales. No hacer referencia a esta matización podría llegar a una falta de proporcionalidad. Por otra parte, se debería tomar una decisión sobre cómo afecta la Ley de transparencia a los grupos de interés.
  - Otro miembro del subgrupo indica que puesto que hay una normativa prevista que va a desarrollar los grupos de interés no ve necesidad de incluir la regulación en la Ley de transparencia y determinar el alcance de los lobbies. Considera que los grupos de interés no se restringe a los lobbies profesionales, y debe ser la actividad de influencia la que defina lo que debe ser un grupo de interés. Es partidario de tomar como ejemplo lo que se hizo en Irlanda estableciendo un mínimo de personas que trabajan en una empresa para definir que esa empresa tenga o no que estar incluida dentro del registro de lobbies.
  - Otro miembro del subgrupo indica que le parece que la remisión a su normativa específica es lo más adecuado y hay que hacer una referencia en la Ley de transparencia que es la que al final va a ver de qué manera esos grupos de interés cumplen la Ley de transparencia. No se debería hacer una definición puesto que hay una normativa que se está elaborando, pero sí hacer una remisión y dejar claro que es la Ley de transparencia la que va a determinar cómo se van a desarrollar las obligaciones de transparencia para estos grupos de interés.
  - Otro miembro del subgrupo comenta que la definición de los lobbies debería ser finalista, con independencia de los recursos o impacto que tenga cada grupo de interés. Las diferencias cuantitativas son posibles porque este mismo criterio se está teniendo en cuenta para distinguir las obligaciones de las entidades locales con mayor o menor población y las obligaciones de transparencia no pueden ser iguales para cualquier grupo de interés; y propone consultar con el grupo que está trabajando sobre el

desarrollo de la normativa específica de lobbies si es posible la remisión que se plantea y si ambos grupos de trabajo (el de transparencia y el de lobbies) están alineados.

- Otro de los miembros del subgrupo entiende que la posición de la ponencia es realizar una remisión implícita a la ley que va a regular esta materia. Quizás en la propuesta debería reflejarse expresamente este reenvío a la normativa específica. El mandato del subgrupo no es incluir en la Ley la regulación de los lobbies pues puede estar debatiéndose en otro grupo.

Ante las intervenciones de los miembros del subgrupo las ponentes aclaran que la regulación de los grupos de interés está vinculada al debate sobre el resto de los artículos de la Ley. Ahora el debate es sobre la inclusión en el ámbito subjetivo de una nueva categoría de sujetos, de personificaciones de derecho privado que por su especial cometido están íntimamente relacionados con el interés de la ciudadanía por conocer cómo se adoptan las decisiones. En cuanto a la materialización y el resto de las obligaciones aplicables, una vez que el subgrupo adopte la decisión de incluirlos porque se considera conveniente desde la perspectiva de la función que cumplen y su coherencia con el conjunto de sujetos obligados de la Ley de transparencia, se podría debatir el alcance de la transparencia sobre los grupos de interés, ya que al ser una nueva categoría de sujetos se puede modular el tipo de obligaciones al que estarían sometidos. Es un debate que se puede abordar más adelante cuando se trate de la ponencia sobre publicidad activa y debatir si se debe conocer quiénes son sus órganos de dirección, cuál es la financiación que reciben, entre otros aspectos, ya que tienen influencia en el devenir de las políticas públicas.

Además, se considera que esta categoría jurídica la debe crear una ley específica. Hay que avanzar sobre la base de que habrá una ley sustantiva que es la que va a recoger las grandes definiciones de lo que es grupo de interés en el ordenamiento español y el alcance de éstos. Quizás lo que podría hacer la Ley de transparencia es una remisión clara a que el concepto será el concepto legal que tenga en su ordenamiento específico. Se insiste en la posición que tiene la Ley de transparencia sobre los grupos de interés y qué posición va a tener la regulación propia de los grupos de interés ya que la primera no puede invadir la decisión que se tome sobre el ámbito material de lo que será un grupo de interés, el alcance, etc. El hecho de que la Ley de transparencia excluya a unos determinados entes y se haga con un criterio cuantitativo no parece coherente en la línea del resto de los debates que se están produciendo en torno a esta reforma de la Ley y no parece posible hacer un elenco de entes donde se indiquen los recursos materiales, personales, etc., por lo que parece más adecuado remitirse a la ley sustantiva propia en la materia.

Asimismo, se apunta a que estamos ante una norma de carácter básico donde la regulación de los grupos de interés corresponde a cada una de las Administraciones Públicas en cuyo ámbito desarrollan sus actividades, y la remisión a la normativa específica permite mantener un equilibrio entre la determinación de un ámbito subjetivo que incluya a esta nueva categoría de sujetos de derecho privado en los términos que cada legislador establezca en su ámbito competencial, y luego para cada ámbito se irá concretando los sujetos incluidos y el alcance de las obligaciones que recaen sobre ellos.

Para centrar los términos del debate el Coordinador aclara que se ha pasado de una posición favorable a incluir los grupos de interés a un debate sobre si se incluye en el texto una definición de los grupos de interés a efectos de la Ley de transparencia o se contempla un reenvío a la ley que específicamente los va a regular. Aclara que la posición de la ponencia opta por la posición

del reenvío y por ahora lo que está claro es que se han de mencionar los grupos de interés en el ámbito subjetivo del artículo 3 de la Ley y se debe debatir la propuesta de la ponencia sobre incluir un reenvío a la ley que regule esta materia. Como no hay consenso se pasa a votar.

Se vota si se va a incluir un inciso en el artículo 3 de la ley de transparencia para incluir a los lobbies en su ámbito subjetivo, con una remisión específica a la normativa propia que regule esta figura.

**Tras la votación de 7 votos a favor, 2 votos en contra y una abstención, se aprueba la propuesta por mayoría y se invita a que aquellos miembros del subgrupo que no han aprobado la propuesta puedan realizar un voto particular.**

Antes de pasar a la siguiente propuesta, el Coordinador plantea la posibilidad apuntada por uno de los miembros del subgrupo de poder delegar el voto en otro miembro del subgrupo cuando se produzca la necesidad de una ausencia una vez iniciada la sesión. Se plantea una delegación de voto, aunque la designación sea nominativa. Hay consenso en que se pueda delegar el voto.

Asimismo, antes de dar por finalizado el debate sobre el artículo 3, se plantea por uno de los miembros del subgrupo la necesidad de recordar si el debate acerca de la modulación de los umbrales para la sujeción de las entidades privada da la Ley de transparencia y la extensión de las obligaciones de publicidad activa sobre los presupuestos, cuentas anuales y retribuciones a las entidades parcialmente sujetas a la norma, que se habían planteado en la sesión anterior, tendría lugar en la siguiente sesión, lo cual fue confirmado por el Coordinador.

**Artículo 4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:**

**Propuesta 17:**

**“Eliminar la referencia a los términos establecidos en el respectivo contrato en relación con los adjudicatarios y establecer en su lugar la obligación de que los contratos del sector público deberán incluir las obligaciones de los adjudicatarios de facilitar la información establecida en la ley. Incluir previsiones similares en la normativa reguladora de los conciertos de servicios públicos y en los documentos en los que se formalicen, así como previsiones relativas a la exigencia de cumplimiento.”**

A esta propuesta se han presentado varias observaciones que se sintetizan de la siguiente forma:

- Respecto de los adjudicatarios de los contratos, incluir un umbral mínimo a partir del cual sea obligatorio el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Sería el equivalente al umbral de la contratación menor. Las ponentes son favorables a la introducción de elementos relacionados con el principio de proporcionalidad.
- Concretar cómo será el requerimiento, el plazo para atenderlo y las consecuencias de no hacerlo. Las ponentes son favorables, si bien apuntan que hay que guardar un debido equilibrio para no agotar todo el margen regulatorio y convertir una ley básica en una norma de otra naturaleza, pero si se estima que no está suficientemente claro se podría valorar la inclusión de estas cuestiones en la ley.
- Precisiones relacionadas con la técnica normativa de la Ley, concretamente a un inciso que señala a las personas físicas y jurídicas distintas a las referidas en el artículo 2.1 de la Ley. Las ponentes indican que efectivamente habría que revisarlo.

- Sobre el ámbito de las entidades, se sugiere que la referencia a las entidades que presten servicios públicos o ejerzas potestades administrativas se completen con nuevas referencias a las entidades que presten servicios de interés general o universal. Las ponentes son favorables a la delimitación del concepto de prestación de servicio público a partir de la determinación de título jurídico que faculta para prestarlo. En cuanto a la extensión a la prestación de servicios de interés general o universal consideran que requiere un estudio más detenido, pues supone ampliar considerablemente el ámbito subjetivo de la Ley.
- Sobre la necesidad de delimitar el concepto de prestación de servicio público porque no está claro qué se entiende por vinculación o si es necesario un título específico. -
- Sobre que se indique igual que se hace en la legislación autonómica que la obligación de transparencia está relacionada con la información en poder de tales entidades relativa a las actividades directamente relacionadas con las potestades públicas que ejerzan y los servicios públicos que gestionen. Las ponentes consideran que se puede revisar e incluir una previsión similar en el sentido de que toda precisión que pueda aportar mayor seguridad jurídica es favorable.
- Cuestiones referidas a los plazos y a los requerimientos que hayan de dirigirse a efectos de favorecer el cumplimiento. – las ponentes consideran que estas cuestiones se pueden examinar en la ponencia dedicada al cumplimiento de la ley.

La ponencia aclara que puesto que se trata de incluir bases y no desarrollos reglamentarios la propuesta en concreto es “Eliminar la referencia actualmente presente en la Ley a los términos establecidos en el respectivo contrato en relación con los adjudicatarios y establecer en su lugar la obligación de que los contratos del sector público deberán incluir las obligaciones de los adjudicatarios de facilitar la información establecida en la ley. Incluir previsiones similares en la normativa reguladora de los conciertos de servicios públicos y en los documentos en los que se formalicen, así como previsiones relativas a la exigencia de cumplimiento”. Se están identificando por una parte los distintos títulos jurídicos por los que se prestan los servicios públicos; no se considera oportuno extenderlo a servicios de interés general porque ampliaría considerablemente el ámbito subjetivo de la Ley; incluir previsiones normativas sobre el incumplimiento en cuanto a la posibilidad de formular requerimientos y plazos específicos que al igual que en la legislación autonómica se puede incluir en el texto de la legislación básica pero sin llegar al detalle de un desarrollo reglamentario.

Tras las observaciones apuntadas, a la propuesta formulada por la ponencia se puede añadir *“mediante la identificación del título jurídico habilitante en cada caso”*. Ya que se va a hacer una remisión expresa a la obligación de que se contemple en el título jurídico habilitante en cada uno de los supuestos, se puede completar a efectos de que quede un poco más clara la definición. Una modificación orientada al principio de seguridad jurídica.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Uno de los miembros del subgrupo indica que parece que hay una cuestión técnico-legal que es que para hacer efectivo el requerimiento muchas leyes autonómicas han incluido la posibilidad de las multas coercitivas, si bien éstas están sujetas a una reserva formal de Ley y no se pueden subsanar mediante un desarrollo reglamentario. Sugiere que se incluya una disposición adicional que pueda afectar a la Administración General del Estado en el que se habilite el uso de las multas coercitivas en supuestos de

- incumplimiento de sus obligaciones por parte de los sujetos obligados por el artículo 4 de la ley, con el fin de no entrar en detalles ya que el artículo tiene un carácter básico.
- Otro de los miembros del subgrupo apunta que se tiene previsto proponer la inclusión de multas coercitivas no sólo en este supuesto sino en otros como puede ser en incumplimiento de los órganos de control. En relación lo planteado, el hecho de incluirlo con carácter básico no perjudica que el resto de las Administraciones Públicas apliquen o no esos medios de ejecución forzosa si así lo consideran.

Tanto las ponentes como el propio coordinador manifiestan que parece que la cuestión de las multas coercitivas es más oportuna examinarla cuando se debata al contenido de la ponencia 6 sobre los órganos de garantía y el régimen sancionador en materia de transparencia, puesto que tiene que haber una coherencia con el resto de los preceptos de la Ley dedicados al cumplimiento y no adelantar debates que hay que ver desde una perspectiva sistemática más completa.

**No habiendo más apreciaciones al contenido de la propuesta sobre el artículo 4 se aprueba por asentimiento en los términos formulados por la ponencia.**

**Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:**

**Propuesta 18:**

**“Eliminar la referencia a los interesados en el primer apartado.”**

Sobre esta propuesta se han recibido observaciones y se ha explicado por parte de las ponentes que no se trata de volver al régimen de acceso a la información previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sino que la pretensión era reconducir a un régimen jurídico único el acceso a la documentación obrante en los procedimientos administrativos, de tal forma que no se produzca una dualidad de regímenes jurídicos de acceso por los interesados y por los terceros. Entre las observaciones recibidas se indica que en la práctica esta dualidad de régimen jurídico no ha generado distorsiones en el ejercicio de la actividad administrativa, ante lo cual las ponentes apuntan que en la práctica sí que se pueden producir tales disfunciones en la medida en que el momento del acceso a la información puede alterar el desarrollo de determinados procedimientos administrativos.

Sería interesante valorar la pertinencia de incluir en la ley alguna acotación sobre en qué momento se entiende finalizado el procedimiento a efectos de esta ley de transparencia, toda vez que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido considerando en su doctrina que el procedimiento se considera abierto también cuando está abierta la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción. Si se considerase adecuado el mantenimiento de este criterio del Consejo sería conveniente explicitarlo en la Ley para que no hubiera lugar a problemas interpretativos.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Uno de los miembros del subgrupo indica que le preocupa más la referencia a “en curso” que a “interesado”, en la disposición adicional primera. El acceso a la información obrante en el expediente por parte de los interesados viene regulado en la normativa del procedimiento específico de que se trate, y con carácter supletorio en la Ley de procedimiento administrativo, pero el acceso por parte de terceros nunca se contempla en estas normas que regulan los procedimientos y ahí es donde actualmente se aplica la Ley de transparencia. Cuando el procedimiento está finalizado no parece necesario cambiar la norma de aplicación o cambiar el régimen jurídico al que se va a someter el acceso al interesado en el que éste tiene tal condición. Tal y como está configurado ahora el régimen jurídico, parece que se equiparan ambas situaciones (interesados y terceros) en el momento en el que éste finaliza. Aunque los órganos de control deben aplicar según esta disposición adicional el mismo régimen de acceso a la información que obra en los procedimientos finalizados tanto a interesados como no interesados, lo cierto es que acaban siempre ponderando especialmente la condición subjetiva de interesado para facilitar el acceso en condiciones más favorables que a cualquier otra persona. Corrigen por la vía de la práctica doctrinal, una limitación legal que carece de fundamento. No debe olvidarse que restringir de manera infundada el acceso del interesado a los procedimientos en lo que tiene esa condición, puede acabar afectando al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. La propuesta que hace es que no se apliquen diferentes regímenes jurídicos para el acceso a la información pública obrante en procedimientos en curso o finalizados cuando sean los interesados quienes ejerciten el derecho de acceso. La posibilidad de admitir la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno por parte del interesado en el procedimiento se dejaría para una ponencia posterior. Esto no impide debatir sobre la cuestión de la vía de la reclamación, ya que es una reivindicación muy importante.
- Otro miembro del subgrupo (en virtud de su intervención delegada en nombre de otro miembro que ha debido ausentarse durante la reunión) indica que está en contra de la eliminación de la referencia a los interesados en la disposición adicional 1.1. Recomienda permitir que se apliquen las disposiciones de la Ley de transparencia respecto de la información ya producida, aunque el procedimiento siga en curso, así como la posibilidad de interponer reclamaciones ante los órganos de control, toda vez que es evidente que en la práctica el acceso a la información de procedimientos en curso por parte de terceros se ha llevado a cabo sin perjuicios para el desarrollo de tales procedimientos.
- Otro de los miembros del subgrupo está a favor de los términos de la ponencia, para no hacer de peor condición a los interesados respecto de los terceros, y este principio de igualdad en el ejercicio de acceso a los documentos públicos es esencial que se preverse. Por otra parte, plantea la duda sobre la virtualidad de introducir una acotación en relación con que la finalización de procedimiento no ocurre hasta el momento de la firmeza de la resolución, ya que la finalización del procedimiento es una actuación procedimental que está definida en la legislación del procedimiento común, y pregunta en qué sentido se solicita hacer esta acotación y con qué finalidad.
- Otro de los miembros del subgrupo manifiesta que está en contra de la eliminación de la referencia al interesado, porque supondría modificar la noción de información pública del artículo 13 de la Ley, porque habría que decir que información pública es la relativa a procedimiento terminados y se volvería a la situación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y es de dudosa conformidad con el Convenio del Consejo de Europa de acceso a documentos públicos.

- Otro miembro del subgrupo indica que también está en contra de eliminar el concepto de interesado porque se desvirtuaría uno de los objetivos más importantes de la norma, que es el de la información. Respecto del acceso a los expedientes administrativos entiende que no se está volviendo a la Ley 30/1992, sino que entiende que se trata de reconducir a un acceso único a los expedientes administrativos.
- Otro de los miembros indica que la acotación temporal sobre en qué momento se ha de entender por finalizado un procedimiento tiene su origen en la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) que viene negando al interesado en un procedimiento administrativo la posibilidad de acceder por el cauce de la Ley de transparencia a documentos o información obrantes en el expediente administrativo si el procedimiento se encuentra en curso. El Consejo considera que está en curso incluso cuando está abierta la posibilidad de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A la luz de las intervenciones las ponentes indican que dado que algunos de los miembros del subgrupo entienden que con la propuesta recogida en la ponencia se está volviendo al régimen de acceso a la información previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y ese no es en absoluto el sentido de su propuesta, ya que lo que se ha intentado es proporcionar mayor seguridad jurídica reconduciendo a un régimen jurídico único de acceso con la finalidad de evitar hacer de peor condición al interesado respecto de los terceros, y que como parece que eliminar la referencia a “los interesados” suscita mayores problemas que lo que se pretende solucionar, se propone mantener la redacción de la actual disposición adicional 1.1, retirando su propuesta de modificación de la misma. Se entiende que no se estima necesario por los miembros del subgrupo proceder a una modificación de la redacción actual de la disposición adicional primera 1. Por este motivo, se retira la propuesta de la ponencia en la medida que se considera que la redacción está bien y no se ve necesario modificar el sentido ni los elementos adicionales.

**En la medida que la ponencia retira esta propuesta se pasa a la siguiente propuesta.**

**Propuesta 19:**

**“Disponer que el acceso a la documentación obrante en los archivos se realizará con arreglo a las previsiones de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, realizando las oportunas adaptaciones”**

Sobre esta cuestión se solicitaron aclaraciones sobre las adaptaciones en relación a la incorporación de la previsiones del artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que establece particularidades en relación al acceso a la información en el sentido de contemplar supuestos de autorización administrativa para tener acceso a documentos que en principio están excluidos de la consulta pública, así como la posibilidad de que documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que pueda afectar a seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada podrán ser públicamente consultados sin consentimiento expreso de los afectados cuando haya transcurrido un plazo de 25 años desde su muerte si su fecha es conocida, o en otro caso de 50 años desde la fecha de los documentos.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Uno de los miembros del subgrupo interviene indicando si se podría decir “sin perjuicio de las especificaciones que se establezcan en la legislación correspondiente”, porque la competencia sobre archivos no es sólo estatal sino también autonómica.
- Otro miembro del subgrupo a través de su intervención delegada plantea dudas sobre el concepto “con las debidas adaptaciones”, ya que solicita conocer a qué tipo de adaptaciones se está refiriendo porque el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos oficiales hace una remisión directa a la normativa de transparencia sin ningún matiz en el caso del acceso a la información conservada en los archivos. Solamente se establece algún matiz cuando se refiere al acceso a documentos originales que se encuentren en mal estado y solamente sea posible garantizar el derecho de acceso a través de una copia.

Las ponentes indican que las adaptaciones van orientadas a favorecer el acceso a la información cuando existe algún tipo de límite aplicable por el transcurso del paso del tiempo. Con la indicación de un “sin perjuicio...” como se ha indicado se puede integrar en la norma esas previsiones que están en la Ley de archivos en un sentido muy similar a como lo hace la Ley catalana, si bien preservando la naturaleza básica y respetando la competencia en materia archivística de cada una de las administraciones. Se trata de evitar dualidad de regímenes jurídicos que no parecen que sean favorables al derecho de acceso.

**La propuesta se aprueba por asentimiento.**

**Propuesta 20:**

**“Valorar la inclusión del régimen jurídico de la reutilización de la información del sector público en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”**

Las ponentes indican que la propuesta está formulada para suscitar el debate y no está formulada en términos contundentes y que sería interesante tener un debate sobre este particular o en caso contrario determinar por el subgrupo que no es momento de tratar esta cuestión.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Un miembro del subgrupo a través de su intervención delegada está a favor de la inclusión del régimen jurídico de reutilización en la Ley de transparencia siempre que no se establezcan costes y se alinee la propuesta con las modificaciones de las directivas europeas de datos abiertos que están pendientes de transponer en nuestro país y con el proceso de consulta actual sobre la ampliación de las bases de datos que deben ser publicadas en formato de datos abiertos de manera gratuita.
- Otro miembro del subgrupo manifiesta que le parece oportuno que regule de manera conjunta porque todo lo que se ofrece por transparencia debe ser reutilizable según los criterios del RISP y todo lo que se ofrece por reutilización debe estar sometido a las condiciones de transparencia.

Las ponentes sugieren valorar su inclusión y los términos se podrían abordar en una ponencia específica para más adelante.

**La posición del subgrupo es favorable a considerar la valoración sobre la inclusión en la reforma de la Ley de transparencia esta propuesta para más adelante.**

**Propuesta 21:**

**“Delimitar expresamente y con carácter tasado los regímenes especiales. Se entiende justificada la preservación de los regímenes especiales relativos al acceso a la información ambiental y catastral, de los electos locales, así como la contenida en los registros orientados a la satisfacción de una misión de interés público (civil, de la propiedad, bienes muebles, concursal, mercantil, asociaciones, fundaciones, cooperativas, apoyo a la administración de justicia, propiedad industrial e intelectual).”**

Se han formulado las siguientes observaciones:

- Se observa la posibilidad de no extender el recurso a los órganos de transparencia en el caso de las solicitudes de información por parte de los cargos electos o en materia ambiental. La ponencia propone la valoración de sí contemplar esa posibilidad de reclamación ante los órganos garantes de transparencia como medida de garantía adicional en ambos casos, preservando las singularidades del régimen jurídico en uno y otro caso.
- Sobre la necesidad de establecer la prevalencia de la Ley de transparencia, salvo en los regímenes de acceso a la información más favorables para los solicitantes. Se ha recibido una observación que recomienda incorporar una previsión que permita presentar por la misma vía solicitudes de acceso a cualquier información o documento en manos de cualquier entidad pública sin tener que especificar la normativa aplicable y pudiendo interponer reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y órganos autonómicos análogos contra las decisiones recibidas sin importar el régimen de acceso aplicado.
- Para garantizar la seguridad jurídica se recomienda que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) haga una recopilación de los regímenes de acceso más favorables a la Ley de transparencia contenidos en otras leyes y, de esta forma, servir de guía a los responsables de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información. En la ponencia se argumenta que la previsión de la normativa más favorable (en normativa autonómica hay buenos ejemplos) genera cierta inseguridad jurídica, porque es difícil llegar a una interpretación coincidente de cuándo se está ante una laguna que sea necesario colmar por la ley de transparencia, y cuándo se está ante un régimen más favorable. En cuanto a la elaboración de un listado de regímenes específicos por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) puede ser necesaria, pero en la práctica se advierte que tanto el consejo estatal como los consejos autonómicos no se vienen realizando interpretaciones coincidentes.
- Sobre la observación de la dificultad de hacer una delimitación tasada en la Ley de establecer los regímenes especiales porque el legislador puede volver sobre esta delimitación y modificarla a su antojo, la ponencia señala que no es el primer caso que se hace una delimitación tasada que proporciona un criterio de seguridad jurídica al operador jurídico y cuando el legislador quiera introducir alguna previsión adicional debe modificar esta lista, de forma que se evite el problema de dispersión jurídica en relación con los regímenes especiales.
- En cuanto a la observación de la delimitación del establecimiento de norma con rango de Ley la ponencia está de acuerdo en que debería delimitarse por el legislador, ya que

la reserva de ley comporta una garantía de primer orden y contribuye a evitar la dispersión normativa.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Un miembro del subgrupo a través de su intervención delegada se ratifica en las observaciones formuladas por escrito.
- Otro de los miembros del subgrupo indica que ha trasladado una observación en relación con los electos locales y su garantía y lo que puede suponer sustituir los recursos ordinarios previstos en la Ley reguladora de régimen local para el caso en el que se deniegue el acceso información por los recursos previstos en la Ley de transparencia, porque el recurso a través de la ley de bases de régimen local provee de una especial protección a sus titulares por estar vinculado al ejercicio del derecho de representación. Por este motivo solicita que esta propuesta para el caso de los electos locales sea muy medida, para que no suponga ninguna disminución del régimen del que actualmente gozan para el ejercicio de su función de representación.
- Otro de los miembros del subgrupo indica que las reclamaciones ante los órganos de garantía son potestativas y los concejales están conformes en poder utilizar esta vía. Solicita aclaración sobre si la propuesta consiste en incorporar los regímenes especiales con normas con rango de ley.

Las ponentes indican que se incorpora al texto de la ponencia delimitar expresamente en normas con rango de ley y con carácter tasado los regímenes especiales.

Se somete al subgrupo con el añadido de que las regulaciones específicas de acceso han de venir reguladas en normas con rango de ley.

**La propuesta se aprueba por asentimiento.**

**Propuesta 22:**

**“Valorar la sustitución de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley de bases de régimen local y en la Ley de acceso a la información ambiental frente a las denegaciones de acceso por el recurso ante los órganos de garantía de la transparencia.”**

No se han formulado observaciones.

**Se aprueba la propuesta por asentimiento.**

**Propuesta 23:**

**“Incluir un límite expreso en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno referido a los datos declarados secretos o reservados por norma con rango de ley”**

Se han recibido las siguientes observaciones al texto de la ponencia:

- El establecimiento de los secretos oficiales como límite del derecho de acceso podría no ser necesario por el juego de los límites seguridad nacional, seguridad pública y relaciones exteriores que ya se recogen en el artículo 14 de la ley de transparencia, y así

viene siendo hasta la fecha. Las ponentes contestan que la introducción del límite sugerido deriva de la necesidad de asegurar los intereses públicos que están alineados con el convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los documentos oficiales, proporcionando al propio tiempo mayor seguridad jurídica por referencia al marco jurídico regulador de la clasificación de la información. Sobre este aspecto se hace referencia a que la legislación francesa, que expresamente incluye un límite similar al propuesto por las ponentes.

- En ningún caso puede formar parte de los límites del artículo 14 de la Ley de transparencia y no se ve la necesidad de ampliar estos límites, que están en consonancia con los estándares internacionales tal y como se encuentra señalado en el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a los documentos oficiales.

Intervienen varios miembros del subgrupo realizando las siguientes consideraciones:

- Uno de los miembros del subgrupo indica que incluir un nuevo límite no añade mucho a los límites existentes. Se plantea si la inclusión no supone la incorporación de nuevas restricciones del derecho de acceso y del juego de los límites existentes, y si quizás fuese más conveniente incluirlo como un régimen específico de acceso (más que como un nuevo límite).
- Otro de los miembros del subgrupo manifiesta que la introducción de este nuevo límite aportaría claridad para la comprensión de la ley por parte de los ciudadanos, por lo que la propuesta le parece positiva.
- Otro de los miembros del subgrupo entiende que no se debe mezclar el debate sobre el contenido o la procedencia de aquella información que se considera secreta con la delimitación de la Ley de transparencia e implicación en el ejercicio del derecho de acceso. Para este segundo aspecto, la inclusión expresa en la ley aportaría claridad para que quien lea la ley y para los órganos gestores que deben aplicarla.
- Otro de los miembros del subgrupo está de acuerdo en la intervención anterior e indica que la inclusión de esta previsión es determinante en aras del principio de seguridad jurídica y de claridad, y es una forma de poner en práctica la ley con garantías de seguridad jurídica incluyendo expresamente aquellos límites que ha ponderado previamente el legislador. Insiste en que, aunque pueda parecer redundante, aporta seguridad jurídica en una ley que es de transparencia y desde el punto de vista de la sistemática legislativa aporta claridad en el contenido de una ley que tiene como ámbito objetivo precisamente la transparencia.
- Otro de los miembros del subgrupo considera que la ley de secretos oficiales permite arbitrariedad en la definición de lo que es secreto.
- Otro de los miembros del subgrupo considera que no daña en exceso la propuesta de la ponencia y que no se está incurriendo en un vicio de técnica normativa, puesto que así se completa el marco visual sobre el marco de la transparencia.
- Otro de los miembros del subgrupo plantea hasta qué punto se puede garantizar que un legislador futuro no pudiera llegar a declarar toda la información administrativa como secreta. La máxima garantía para la ciudadanía en la ley de transparencia sería que los límites no pudieran ser impuestos por parte de otra ley, y que sí fuese a través de los propios límites que figuran en la ley de transparencia donde se diera respuesta a las situaciones a las que no se debe dar acceso a la información. Está en contra de la propuesta salvo que se vea claro que se concilian ambos intereses.

- Otro de los miembros del subgrupo no ve la utilidad de esta propuesta y considera que puede dar lugar a problemas interpretativos y no es favorable a esta propuesta. Entiende que la única garantía que se puede incluir en la Ley de transparencia, al ser una ley básica donde la ley especial desplaza a la ley general, es la regla de la supletoriedad que ahora mismo existe. Pregunta si esta regla de la supletoriedad se mantiene en cuyo caso estaría de acuerdo su inclusión como régimen específico. Además, en el caso de que se plantee como un nuevo límite no es el momento de debatirlo ya que corresponde al debate de la ponencia 4.

Ante las intervenciones de los miembros del subgrupo las ponentes aclaran que allí donde el legislador mediante una norma con rango de ley ha concretado los límites de acceso a la información aplicados a supuestos particulares (sea la clasificación de la información, la reserva de datos tributarios o en materia de seguridad social) hay que entender que se están materializando límites necesarios en una sociedad democrática y con arreglo a todas las cautelas que establece la interpretación de los límites incluidos en el convenio del Consejo de Europa aplicando el principio de proporcionalidad. En esos casos debe estarse a la regulación que específicamente haya establecido el legislador, porque no puede quedar en manos de cada aplicador de la norma cómo se materializan estos límites que, por tratarse de un Convenio internacional, están formulados en términos genéricos. Ahí donde el legislador expresamente ha realizado esa ponderación debería recogerse en sus mismos términos y no dejarse a la interpretación de cada uno de los operadores jurídicos. Por este motivo parece necesario no subsumirlos en el artículo general de los límites porque es una ponderación que se ha hecho en una delimitación más precisa del legislador y en este sentido respeta los criterios interpretativos del Convenio del Consejo de Europa.

Con respecto a la pregunta formulada sobre si se podría aplicar la metodología de los límites del artículo 14 se responde que en la medida en que aparecen mencionados en el articulado de la Ley y los Consejos de transparencia los interpretan en ese marco conceptual se aplicaría esta metodología. La ponencia no plantea una vuelta atrás porque se tienen que integrar con el resto de los criterios interpretativos de la Ley. La propuesta es que allí donde el legislador ha realizado una ponderación más precisa en una norma con rango de ley, y con las garantías que proporcionan los órganos de garantía, debería hacerse una remisión expresa a esos regímenes especiales que el legislador ha ponderado expresamente.

Respecto a lo mencionado sobre la regla de la supletoriedad de la ley de transparencia respecto de los regímenes especiales de acceso a la información, se apunta que en la ponencia se expresó en esos términos y todas las argumentaciones desarrolladas anteriormente en cuanto a la remisión de los criterios interpretativos de la Ley de transparencia solamente se entienden sistemáticamente en el marco de esa aplicación supletoria. Se trata de conciliar el doble objetivo, proporcionar seguridad jurídica allí donde el legislador ha realizado una ponderación específica de los límites en un sector muy determinado y la aplicación supletoria de la Ley de transparencia con intervención de los órganos de garantía aplicando los principios de la Ley. Se trata de preservar estas dos finalidades.

Por otra parte, se señala respecto a la intervención de uno de los miembros sobre hipotéticas futuras decisiones parlamentarias que no se puede hacer juicio de intenciones sobre lo que va a hacer el legislador, pero los ordenamientos jurídicos son sistemas y como tales no suele

acontecer el apunte realizado por uno de los miembros en su intervención y hay que confiar en que no se pueda dar ese rupturismo en materia de acceso a la información tan fácilmente.

Por último y con el fin de aclarar los términos de la ponencia sobre este aspecto se hace referencia expresa a propuesta incluida en la página 52 de la ponencia que dice:

*“Cabe preguntarse si no podría alcanzarse idéntica finalidad si, de forma similar a la solución empleada por la normativa francesa en materia de transparencia, se incorporase expresamente al artículo 14 una previsión que señale que el derecho de acceso podrá ser limitado en los supuestos de declaración de secreto o reserva contenida en una norma con rango de ley, de forma que la aplicación de los límites encontrase expresa cobertura jurídica en la LTAIBG. Aquí se incardinaría la protección conferida por la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y disposiciones autonómicas equivalentes en cuanto al carácter secreto o reservado de las deliberaciones de órganos colegiados de gobierno, el secreto estadístico, la reserva de los datos con trascendencia tributaria o en materia de seguridad social.*

*Se estima que puede ser una solución apropiada para reforzar el derecho de acceso y preservar al propio tiempo el juego de los demás derechos fundamentales y bienes jurídicos de relevancia constitucional mediante la delimitación que en cada caso establezca el legislador, teniendo siempre presente que la consideración del carácter secreto o reservado en la ley especial siempre deberá ir dirigida a preservar las finalidades expresamente identificadas por el artículo 3 del Convenio 205 y que contienen en el artículo 14 de la LTAIBG”.*

**Dado que este aspecto parece que en la ponencia se configura más como un límite que como un régimen especial, se propone que se vea más adelante y se debata en la ponencia sobre los límites del derecho de acceso. Así como aclarar la aplicación supletoria de la Ley de transparencia a todos los regímenes especiales sin excepción.**

Consumido el tiempo máximo de duración establecido al inicio de la reunión, el Coordinador del subgrupo indica que queda pendiente la toma de posiciones de la tercera ponencia para la siguiente reunión. Además, indica que se podría ver para esa reunión el documento definitivo de la segunda ponencia para su aprobación, y en su caso si da tiempo, la presentación de la cuarta ponencia sobre la naturaleza del derecho de acceso. Queda pendiente de fijar la fecha de la siguiente reunión entre los días 30 y 31 de mayo.

Finalmente agradece a los miembros del subgrupo e invitados su asistencia a la reunión y levanta la sesión a las 12:08 horas.

