

**Asunto: Aportaciones a la audiencia pública sobre el borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (6-2-18)**

A la vista del trámite de audiencia pública previa existente sobre el asunto de referencia, esta Dirección General efectúa las siguientes observaciones:

**PRIMERA.-** Se reiteran todas las alegaciones presentadas en el anterior proceso (informe de 21 de julio de 2017 que se incorpora como anexo al presente documento) y no incorporadas al actual borrador, en especial la relativa al ámbito de aplicación de la norma y su extensión al ámbito de las entidades locales. En la norma pueden convivir sin problema preceptos de aplicación básica a todos los sujetos obligados por la LTAIPBG y otros de aplicación únicamente a la Administración General del Estado. Creemos que de no hacerse así se pierde una oportunidad única de uniformizar aspectos que resultan realmente básicos y de interés para todas las administraciones de nuestro país, y se evita en aspectos trascendentales la disparidad de regímenes que puede conducir a la coexistencia de infinitas velocidades en una materia tan relevante como es la transparencia pública.

Asimismo, esta Dirección General asume las observaciones efectuadas por el Grupo de Trabajo de Acceso a la Información Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana de la FEMP, del que forma parte y coordina, que aparecen reproducidas como observaciones séptima y siguientes de este documento.

**SEGUNDA.-** El segundo párrafo del apartado 2 del artículo 4 prácticamente dispensa de la obligación de concreción que se enuncia en el párrafo primero de este mismo apartado. Creemos que sería mejor, dejando bien claro que la obligación de suministro existe en cualquier caso con independencia del grado de detalle de la información a suministrar –es imposible concretar qué pueden pedir los solicitantes de acceso respecto de un concierto o contrato-, establecer en el primer párrafo que el documento contractual deberá especificar **la forma de materializar** la obligación de suministro (en qué formatos, qué cauce se empleará para facilitar la información –dirección de correo electrónico, por ejemplo-, periodicidad –en caso de que se refiera a contenidos estandarizados relativos al servicio de que se trate, que puedan remitirse periódicamente al organismo titular del servicio-, etc.).

**TERCERA.-** Opinamos que la expresión “medios de composición” que utiliza el artículo 5.2 es ambigua y debería aclararse.

El apartado 4 de este mismo precepto quizá podría distinguir entre la fecha de datación de la información (fecha de elaboración de la información) y la de actualización, teniendo en cuenta la frecuencia establecida en el borrador. Puede

darse el caso de que cumplida la fecha de actualización, la información publicada no haya sufrido ninguna alteración o variación en el tiempo. Es importante que, aun manteniéndose la fecha de datación del documento o contenido, se modifique la fecha de actualización cada vez que el contenido se revise, se haya visto alterado o no, para que el ciudadano no tenga la impresión de que la información está desactualizada.

**CUARTA.-** La información sobre las iniciativas normativas en general, debería ser más abundante y rica que la que actualmente se publica (podrían incluirse borradores, memorias, informes preceptivos y facultativos, principales aportaciones, etc.), incluso enlazando con la información existente en la web del Congreso de los Diputados cuando se trate de proyectos de ley, orgánica u ordinaria, que finalizan su tramitación en aquella sede. El borrador solo contempla la posibilidad de conocer estos documentos vía ejercicio del derecho de acceso a información pública [vid. artículo 10.4 g)], pero no como obligación de publicidad activa, y esto nos parece deficitario<sup>1</sup>. Creemos que esta información es de gran relevancia para conocer la trazabilidad de los proyectos normativos, no solo como elemento de control, sino especialmente y sobre todo para posibilitar una mejor interpretación de las normas al permitir conocer estos documentos la intención o motivación del autor del proyecto<sup>2</sup>.

Sin perjuicio de que en casos concretos y excepcionalmente, especialmente atendiendo a la materia sobre la que verse la iniciativa, deba valorarse la posibilidad de demorar en el tiempo la publicación de algunos documentos en el portal, con carácter general debería llevarse a cabo en el momento de su aprobación. Por ese motivo, la publicación de los anteproyectos podría hacerse en el momento de su aprobación y no en el posterior de aprobación del proyecto [se entiende, de ley, según lo que prevé el artículo 10.4 c)].

De la lectura del artículo 9.2 parece incurrirse en una contradicción ya que, pareciendo que se refiere al mismo contenido (información sobre contratos), por un lado se dice que “se remitirá **de oficio** desde la Plataforma de Contratación del Sector Público al Portal de la Transparencia”, para a continuación decir que “se realizará **a petición** del responsable de la entidad interesada a la Dirección General del Patrimonio del Estado”.

Debería establecerse expresamente que la información relativa a las resoluciones de compatibilidad debe incluir la identificación completa de empleado público al que se

---

<sup>1</sup> Y podríamos añadir que confuso, dado que no existe una relación tasada de información pública que pueda ser solicitada en el ejercicio del derecho de acceso que regula la LTAIPBG.

<sup>2</sup> Creemos que es una buena práctica la publicación de la “Huella Normativa” del Ayuntamiento de Madrid: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Informacion-juridica/Huella-normativa/?vgnextfmt=default&vgnnextchannel=4099508929a56510VgnVCM1000008a4a900aRCRD>

le ha concedido (actualmente se están empleando iniciales de nombre y apellidos). Ninguno de estos datos es especialmente protegido, sino meramente identificativo, relacionado con la actividad o puesto que desempeñan los empleados públicos dentro de las administraciones públicas (artículo 15.2 de la LTAIPBG), y todo aquel dato personal que no sea de este último tipo, es más que previsible que no resultará afectado por ninguno de los límites del artículo 14 de la LTAIPBG.

Por otra parte, la publicidad de esta información es de absoluta relevancia para prevenir los conflictos de intereses y el nivel de fraude existente en este ámbito. La legalidad de esta publicación ya ha sido reconocida en resoluciones de la propia Agencia Española de Protección de Datos<sup>3</sup>, la Autoridad Catalana de Protección de Datos<sup>4</sup> y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>5</sup>.

El borrador no propone la inclusión de nuevos contenidos de publicidad activa que sí resultarían relevantes de cara a *“garantizar la transparencia de su actividad [la de los sujetos obligados por la ley] relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”* (artículo 5.1 de la LTAIPBG). Consideramos que no habría inconveniente para que el reglamento pudiera hacerlo al amparo de lo que dispone el apartado 2 del artículo 5, esto es: *“Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de (...) otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”*. Bien podría ser una de estas disposiciones el futuro reglamento, aun no versando sobre una materia específica.

Podría incluirse, por ejemplo, la publicidad de las decisiones sobre convalidación de gastos y reconocimiento extrajudicial de créditos, información esta sí conectada estrechamente con la de carácter presupuestario a que hace referencia el artículo 8.1 d) de la ley, pero también, según lo dicho en el párrafo anterior, otras tantas relacionadas con la gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, del urbanismo y medio ambiente o de la movilidad (incluidas en el Catálogo de Publicidad Activa del Ayuntamiento de Madrid), de gran trascendencia e impacto en el ámbito local.

**QUINTA.-** Con independencia de lo ya manifestado en el apartado anterior en relación con el artículo 10 del borrador, el apartado 5 podría completarse con la previsión de que pudieran efectuarse alegaciones en los trámites de información pública a través del propio portal de transparencia.

---

<sup>3</sup> Informe del Gabinete Jurídico con referencia 30933/2015, emitido en julio de 2015.

<sup>4</sup> Dictamen CNS 51/2014 y CNS 14/2015.

<sup>5</sup> Resolución 432/2016, de 22 de diciembre.

**SEXTA.-** Hay una total ausencia de referencias a la necesidad de que, al menos progresivamente, la información se vaya poniendo a disposición en formatos reutilizables y creemos que la remisión a lo que ya dispone a la LTAIPBG no es reconocimiento suficiente. Pensamos que este aspecto se debería subsanar incluyendo una referencia general a esta necesidad, especialmente cuando se trata de información estructurada o que por su contenido, tenga una utilidad evidente de cara a su reutilización. Esta previsión podría ser de cumplimiento obligado a partir de la fecha de entrada en vigor del futuro reglamento.

**SÉPTIMA.-** El artículo 15.2 del borrador resulta confuso al emplear la expresión “sin perjuicio”, si lo que se desea es concretar el objeto sobre el que debe recaer el derecho de acceso. Con esa formulación se genera la duda de si se está queriendo hacer referencia a esto o a posibles regímenes jurídicos específicos de acceso.

Debería de dejarse también claro, que el derecho de acceso puede recaer sobre cualquier información considerada pública según la definición del artículo 13 de la LTAIPBG, esto es, sin ninguna limitación por razón de la fecha en la que esta se haya generado o adquirido.

**OCTAVA.-** La exigencia de identificación a que se refiere el artículo 16.2 a) es coherente con lo dispuesto en la LTAIPBG, pero debería concretarse en el borrador la no exigencia de identificación electrónica a que alude el artículo 9 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ya son muchas administraciones las que han optado por esta alternativa menos gravosa e igualmente garantista para los ciudadanos (este Ayuntamiento, entre otras administraciones), y es la perspectiva futura de modificación de la ley a la vista del apartado 2 f) que la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, propone añadir al artículo 12 de la LTAIPBG.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 16.3 no tiene vinculación alguna con el primero. En el primero se habla de un plazo de remisión al sujeto obligado y competente para conocer de una solicitud de acceso cuando este sea conocido, hipótesis ya contemplada en el artículo 19.1 de la LTAIPBG (10 días). En el segundo se prevé una ampliación de este plazo por otros 10 días sin que se entienda bien el sentido de esta previsión, ya que siendo desconocido el sujeto obligado que puede ser competente para resolver la solicitud de acceso, solo procedería la inadmisión según lo dispuesto en el artículo 18.1 d) de la ley. Esta ampliación de plazo no cumple aquí ninguna finalidad y creemos que puede tratarse de un error.

A la vista de la sentencia 17/2018, de 5 de febrero, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm. 11, se impone una aclaración del término “decidan” que utiliza el artículo 19.4 de la LTAIPBG y el apartado 4 del artículo 15 de este

borrador. Consideramos que se trata de una norma de competencia que atribuye la resolución de la solicitud de acceso a quien ha elaborado en su integridad o mayor parte la información solicitada, de acuerdo con la conocida como “regla del autor”. Opinamos que no tiene sentido que el legislador haya querido insertar en el procedimiento una suerte de informe vinculante, dilatando los plazos resolutorios sin justificación alguna al dar por supuesto de que en este caso procedería suspender los plazos de resolución de acuerdo con lo que dispone la legislación básica sobre procedimiento administrativo común (artículo 22.1 d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). En el debate de aprobación de la LTAIPBG no existe antecedente alguno que permita sostener esta tesis.

**NOVENA.-** El apartado 2 del artículo 17, que se titula expresamente de la “subsanción y aclaraciones”, prevé una posible ampliación del plazo de este trámite por otros 10 días cuando la LTAIPBG no lo contempla. A lo sumo y por aplicación supletoria del artículo 68.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el plazo debería ser de 5 días.

**DÉCIMA.-** En el apartado 2 del artículo 19 se establece que “cuando se inadmita una solicitud por referirse a información en curso de elaboración, se informará al solicitante el plazo previsto de terminación y modo de publicación de la información o lugar en el que estará disponible”. Debería preverse la posibilidad, muy común, de que la información solicitada no se vaya a publicar o estar disponible en un lugar determinado de acceso público, sino que vaya a ser notificada individualmente al solicitante de acceso. Creemos que es mucho más correcto, como ya dicen algunas normas autonómicas de desarrollo de la LTAIPBG, que cuando se inadmita una solicitud por referirse a información en curso de elaboración, se informará al solicitante el plazo previsto en el que se considera que la información estará elaborada o publicada.

**DÉCIMOPRIMERA.-** También consideramos que el apartado 2 del artículo 20 sería más correcto si fuera del siguiente tenor: “Tanto los informes preceptivos como los facultativos que hayan sido incorporados como motivación de una decisión final no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo”. Aunque lo normal será que los informes preceptivos sirvan de fundamentación a la resolución de los procedimientos en los que se han evacuado, estos informes figuren o no en la motivación de la resolución deberían ser considerados en todo caso información pública por su trascendencia, sin condicionarlo a aquella circunstancia.

El supuesto apartado 1 de este artículo aparece sin numerar e incluye en su fórmula introductoria una ambigua expresión “entre otros”, que debería concretarse.

**DÉCILOSEGUNDA.-** En el artículo 21.2 a) se prevé la posibilidad de inadmitir la solicitud de acceso por exigir una labor previa de reelaboración cuando el órgano competente tenga que “agrupar, ordenar, recopilar o sistematizar información

procedente de fuentes diferentes y dispersas en el ámbito funcional de ese órgano (...)". Precisamente, el Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre el Derecho de acceso a la información pública y transparencia, publicado en febrero de 2013, excluía del concepto de reelaboración ese tipo de acciones meramente materiales. El enunciado del borrador tiene aún menos justificación cuando la supuesta reelaboración exigiera únicamente el empleo de fuentes de información en manos del mismo órgano competente. A la vista de la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, Consejo), la aplicación de esta causa estaría más motivada cuando aquellas fuentes dependieran de órganos diferentes (resoluciones 103/2015, de 10 de julio, 366/2016, de 4 de noviembre y 65/2017, de 8 de mayo).

El apartado 2 de este artículo incluye en su fórmula introductoria una ambigua expresión "entre otros", que debería concretarse.

**DÉCIMOTERCERA.-** El artículo 23.2.5º del borrador permite inadmitir por repetitivas, las solicitudes que "fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información". Aparte de que esta circunstancia no tiene conexión alguna con la causa de inadmisión a la que se quiere vincular, opinamos que se está creando una nueva causa de inadmisión que no tiene anclaje en las tipificadas en la LTAIPBG, ni en aquellas otras que aun no estando explicitadas en ella, son de carácter general y así han sido asumidas en la doctrina del Consejo, como es el caso de que la información solicitada no exista o lo pedido no se trate conceptualmente de "información pública". Por otra parte, no se entiende a qué quiere aludirse cuando se expresa que la solicitud fuera de respuesta imposible, "bien por el contenido o por razones de competencia". Si en el segundo caso se está queriendo aludir al supuesto de que la información solicitada sea competencia de otro sujeto obligado, ya está previsto en la LTAIBG cómo debe actuarse (artículo 19.1).

**DÉCIMOCUARTA.-** En el artículo 24.2.3º se permite inadmitir una solicitud de acceso por abusiva cuando "suponga un riesgo para los derechos de terceros". No se entiende bien qué se quiere decir, ya que lo único que prevé la ley es que, comprobado que el acceso puede afectar a derechos o intereses de terceros, se les concederá un plazo para que puedan efectuar alegaciones (artículo 19.3), pero esta circunstancia no debe abocar a la inadmisión de la solicitud de acceso. Es más, aun manifestando aquellos terceros su oposición, podría concederse el acceso con los efectos que prevé el artículo 22.3 de la LTAIPBG, por lo que creemos que esa previsión va en contra manifiestamente de lo que dispone la ley.

El artículo 24.3.2ª subsume en esta causa de inadmisión (solicitudes abusivas) aquellas solicitudes que tengan por resultado obtener información que carezca de la consideración de información pública, amparándose en que son solicitudes cuyo objeto no se justifica con la finalidad de la LTAIPBG. Esta causa de inadmisión, tal como aparece tipificada en la ley, no es doble: por un lado, las abusivas y, por otro,

las no justificadas con la finalidad de la ley, sino que es toda una, esto es, “que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley”. El borrador pretende subsumir en esta causa la inadmisión de aquellas solicitudes cuyo objeto no es conceptualmente el de información pública del artículo 13 de la LTAIPBG, lo que es más una causa de inadmisión general (no especiales de esta ley –artículo 18-) cuando se ejercita un derecho para obtener un resultado que no le es propio. El Consejo ratifica con su doctrina este criterio.

En esta causa de inadmisión pretende subsumir el párrafo 3º del artículo 24.3 a aquellas solicitudes que tengan como resultado o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa. Creemos que en la mayor parte de los casos este posible resultado o consecuencia será imposible deducirlo de la solicitud, ya que no depende tanto de la información que se pida y obtenga con motivo del acceso como del uso que de ella se pueda hacer o la intención que tenga quien haya accedido a la información. Opinamos que no debe restringirse al acceso si no resulta acreditada la afectación de alguno de los límites al acceso –tras la ponderación que exige la ley-. Esto debería ser compatible con la aplicación de los medios que resulten necesarios para perseguir y sancionar el uso ilícito de la información cuando este se produzca, pero no puede justificar una denegación “preventiva” del acceso a la información.

**DÉCIMOQUINTA.-** En el apartado 1 del artículo 28 se establece que la resolución se notificará a los terceros que hayan participado en el trámite de alegaciones y así lo hayan solicitado. Ya manifestamos en su día que la notificación debería practicarse a todos los interesados, hubieran solicitado o no la notificación y hubieran efectuado o no alegaciones, ya que si se ha evacuado este trámite con ellos es porque se les ha considerado previamente como interesados, y no pueden perder esa condición por el simple hecho de no haber realizado alegaciones. Solo la notificación a todos ellos puede garantizar suficientemente su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva y la posibilidad de reaccionar frente a una resolución que no satisface sus intereses.

Aun reproduciendo este apartado 1 lo dispuesto en el artículo 20.1 de la ley en cuanto al *dies a quo* para el cómputo del plazo para resolver y notificar, consideramos que podría adoptarse la misma regla contemplada en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, esto es, la fecha de registro de entrada de la solicitud en el registro de la Administración competente para resolver (véase Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid). Creemos que esta norma es más exigente para la Administración y coherente con la progresiva implantación real de la administración electrónica, que permite en mejores condiciones el traslado rápido y seguro de las solicitudes para su óptima y efectiva tramitación.

**DÉCIMOSEXTA.-** La referencia que hace el artículo 28.2 del borrador a que la ampliación deberá notificarse a los terceros a los que se refiere el párrafo 1 (esto es,

a los que hayan participado en el trámite de alegaciones y hayan solicitado la notificación de la resolución que recaiga en el expediente) debe ajustarse, ya que puede acordarse la ampliación del plazo antes de la realización del trámite de alegaciones o durante su transcurso, sin que los terceros afectados hayan sido aún invitados a efectuar alegaciones o hecha esta invitación, haya transcurrido el plazo para hacerlo.

**DÉCIMOSÉPTIMA.-** El artículo 29 debería detallar qué se entiende por acceso “de forma precisa e inequívoca”, haciendo suyo el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno CI/009/2015, de 12 de noviembre.

La previsión del artículo 33.4 del borrador (en vía de reclamación) debería tener su correlativo en las normas referidas a la tramitación del procedimiento de acceso, de tal forma que en la resolución que pone fin al procedimiento (o en su notificación) no se debería identificar al tercero afectado que se ha opuesto al acceso cuando esta oposición se funde en el artículo 15. Si esta disociación no se produce en aquel momento, de poco servirá que se haga en el traslado de la reclamación al solicitante de acceso, ya que sería posible deducir su identidad.

**DÉCIMOCTAVA.-** Con respecto a la previsión del artículo 34.3, opinamos que también deberían publicarse las sentencias –con disociación de datos personales– que confirmen las resoluciones del Consejo, por la utilidad que tienen a la hora de conformar y consolidar su doctrina, darle publicidad y permitir su cita como fundamento de las resoluciones que se dicten en la gestión del derecho de acceso por parte de los sujetos obligados por esta normativa.

**DÉCIMONOVENA.-** Finalmente, se efectúan algunas observaciones de técnica normativa ya que contravienen en mayor o menor medida las directrices aprobadas por el Consejo de Ministros en su Acuerdo de 22 de julio de 2005:

- No reproducción de preceptos legales en las normas de desarrollo reglamentario.
- Economía de la cita (debe eliminarse la parte de texto en negrita de este tipo de expresiones “el artículo 2 **de este reglamento**” –artículo 28.5-).
- Remisiones internas (mejor “apartado 2” que “apartado anterior”, con el fin de evitar que futuras modificaciones puedan desvirtuar las remisiones –artículo 34.2-).
- Uso no permitido de sinónimos (“de forma patente, clara y evidente” –artículo 23.2- o el empleo de términos como “petición” y “peticionario”, que pueden generar confusión con el derecho fundamental de petición del artículo 29 de la Constitución).
- Estructura no adecuada del artículo (ordinales cuando deben ser párrafos enunciados con letras minúsculas –artículos 23.2 o 24.2-; es correcta, por ejemplo, la estructura del artículo 16.1).



- Citas oficiales abreviadas incorrectas (debe decirse “Ley 19/2013, de 9 de diciembre” en vez de “Ley 19/2013”).
- Citas cortas decrecientes defectuosas (en vez de “artículo 2.1, letra a”, debe decirse “artículo 2.1 a)” –artículo 29.5-), etc.

Madrid, a 17 de mayo de 2018.



## **ANEXO**

**Asunto: Observaciones. Consulta pública previa: Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.**

A la vista del trámite de consulta pública previa existente sobre el asunto de referencia, esta Dirección General efectúa las siguientes observaciones:

**PRIMERA.-** Cumplidos casi cuatro años desde la publicación oficial de la ley estatal (LTAIPBG), consideramos que es muy necesaria la aprobación de la norma reglamentaria de desarrollo con el fin de dar respaldo normativo a las interpretaciones más consolidadas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y las instituciones autonómicas similares.

Pero si bien es cierto lo anterior, debe tenerse en cuenta la tramitación actual de la proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos y tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado 21 de febrero<sup>1</sup>, actualmente en fase de enmiendas, alternativa 2 planteada en el apartado "Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias" de la ficha informativa de esta consulta pública.

En un contexto de múltiples modificaciones normativas, cada vez más frecuentes en espacios muy cortos de tiempo, con el consiguiente riesgo para el principio constitucional de seguridad jurídica, debería valorarse convenientemente esperar a la aprobación de la modificación para llevar a cabo un desarrollo reglamentario completo y actualizado de la ley. Por otra parte y desde el punto de vista del calado y necesidad de las modificaciones, debería agilizarse en mayor medida la modificación de la ley que la aprobación del reglamento de desarrollo.

Esta observación es relevante, a nuestro juicio, ya que sin una modificación previa de la LTAIPBG no es posible efectuar propuestas de gran calado a una norma de rango reglamentario que, por su propia naturaleza, solo puede desarrollar o concretar lo dispuesto en la ley, pero no innovar en aquellos aspectos que puedan entrar en contradicción con lo dispuesto en la norma que desarrollan. A este respecto, esta Dirección General considera de importancia vital avanzar, por citar solo dos aspectos a título de ejemplo, en el ejercicio del derecho de acceso sin tantas restricciones para la identificación electrónica de los solicitantes y el establecimiento de un régimen sancionador cuyo ejercicio sea responsabilidad de un órgano independiente.

**SEGUNDA.-** Dicho esto, la información que contempla la ficha informativa es tan escueta que difícilmente puede adivinarse la voluntad del ejecutivo estatal en cuanto

---

<sup>1</sup> BOCG Congreso de los Diputados. XII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley. Núm. 33-1, de 23 de septiembre de 2016.

al contenido del proyecto. Por este motivo, se toma como referencia para estas observaciones la última versión del texto existente (proyecto de 8 de junio de 2015).

Sirva como punto de partida nuestra conformidad con las observaciones manifestadas tanto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su informe de 2 de septiembre de 2015, como las vertidas por las organizaciones de la sociedad civil más activas en el ámbito de la transparencia y el acceso a la información pública, que en buena medida son coincidentes con las que aquí expresamos.

Algunas de estas observaciones fueron debidamente valoradas y tomadas en consideración en el proceso de elaboración de la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, aprobada el 27 de julio de 2016.

**TERCERA.-** Por lo que respecta al ámbito de aplicación del proyecto, consideramos que deberían hallarse dentro de él las entidades que integran la Administración Local, ya que muchos de los preceptos es previsible que sean desarrollo de la normativa básica contenida en la LTAIPBG. Creemos que esa solución es absolutamente legal y respetuosa con la autonomía local, y beneficia al establecimiento de estándares comunes y mínimos, al mismo tiempo que exigentes, para todas las administraciones en nuestro país.

En ausencia de este desarrollo, es obvio que las entidades locales pueden proceder a la aprobación de sus respectivas ordenanzas como muchas de ellas hemos acometido (tomando como punto de partida en mayor o menor medida, la Ordenanza tipo de transparencia, acceso y reutilización de la información aprobada por la Junta de Gobierno de la FEMP en mayo de 2014).

Esta solución es compatible con que algunos de los preceptos de la norma reglamentaria no tengan este carácter –tal como sucede en la LTAIPBG-, opción que nos parece razonable y simplificadora, siempre que se distinga adecuadamente el distinto carácter que puedan tener los distintos preceptos en una disposición final.

**CUARTA.-** El artículo 2.1 del proyecto se daba una definición de “información relevante” bastante más limitada que la contemplada en el artículo 5.1 de la LTAIPBG, ya que entiende por tal “aquella que, de acuerdo a lo previsto en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, permita conocer su estructura y funciones, el desempeño de sus competencias, sus mecanismos de financiación y los controles a los que están sujetos”. Esto supondría limitar este concepto a aquellos contenidos respecto de los que existe una obligación de publicidad activa en la LTAIBG, y no es eso lo que establece el artículo 5.1 de la ley. Creemos que esta definición es más restrictiva que el concepto legal.

En cuanto a la actualización de la información (artículo 2.3), opinamos que debería hacerse un esfuerzo para concretar un plazo por defecto o mínimo de actualización,

que en la ley solo se contempla con respecto a la información sobre contratos menores. Esta previsión sería compatible con plazos distintos, mayores o menores, por la naturaleza de la información de que se trate (el presupuesto, en el mejor de los casos, es una información anual). La inexistencia de este lapso mínimo genera situación extravagantes que no se compadecen con unas exigencias mínimas de transparencia. Creemos que también se podrían establecer, al menos con respecto a determinadas materias, unos períodos mínimos de conservación de la información publicada, que habrá que analizar con especial detenimiento cuando la información contenga datos personales.

En caso de que se ampliase el ámbito de aplicación de la norma proyectada, podría intentarse el establecimiento de algún estándar técnico común para garantizar la interoperabilidad de los portales y herramientas técnicas. Esto garantizaría en mejor medida el intercambio y compartición de la información, y las posibilidades de una evaluación uniforme.

**QUINTA.-** Debería analizarse en el artículo 3.2 la posibilidad de ampliar la obligación de publicar el perfil y trayectoria profesional al elenco de empleados públicos a los que alcanza el criterio interpretativo CI/001/2015, de 24 de junio, conjunto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos, con independencia de que dicho criterio se haya inicialmente emitido para supuestos de acceso a la información pública y no de publicidad activa. Creemos que esta modificación es coherente con el derecho a saber que corresponde a cualquier persona sobre la trayectoria de aquellas personas que dentro de las organizaciones públicas ejercen responsabilidades de gran calado, personas en quienes no tiene por qué concurrir necesariamente la condición de alto cargo. Esta publicidad, además, contribuiría a limitar o reducir posibles arbitrariedades en la provisión de determinados puestos de responsabilidad, contribuyendo así a los principios de igualdad, mérito y capacidad en la carrera administrativa.

**SEXTO.-** Aun tratándose más de un aspecto relacionado con la gestión de la calidad que de la transparencia, en el artículo 4 debería preverse la publicación periódica de la ejecución de los planes y programas (al menos, de los más relevantes) sin esperar a su finalización o vencimiento. Es de esta manera como se posibilita el verdadero control y seguimiento de la acción del gobierno que corresponda.

De cara a facilitar la comprensión y la claridad de la información, podría también preverse la necesidad de que junto con la publicación íntegra del documento, existiera una ficha descriptiva con las notas esenciales o un resumen ejecutivo.

**SÉPTIMO.-** En el artículo 5.1 no se entiende bien a qué se quiere hacer referencia con el término “resoluciones de carácter normativo”.

Este es uno de los contenidos cuya publicidad es más deficitaria, conocido el efecto “vinculante” que genera sobre la actuación administrativa la publicidad de los criterios interpretativos y de gestión que aplican las administraciones. Con el fin de garantizar el cumplimiento de esta prescripción legal, podría preverse que no podrá invocarse ni aplicarse en ninguna resolución administrativa criterio al que no se le haya dado la debida publicidad de conformidad con lo previsto en los artículos 7 a) de la LTAIPBG y 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En cuanto a la publicidad de textos normativos, pensamos que la previsión reglamentaria debería acercarse al concepto de información pública dado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por contraposición a la información de carácter auxiliar y de apoyo. Existen muchos documentos en los expedientes normativos que son de gran relevancia para el conocimiento de la trazabilidad de las grandes decisiones públicas (normativas, entre otras) que de acuerdo con la propuesta contemplada quedarían al margen de la publicidad (memorias, observaciones de otros departamentos que no constituyan informe preceptivo, alegaciones de terceros con disociación de datos personales, contestación a dichas alegaciones, etc.). Esta última indicación sería igualmente predicable a lo previsto en el artículo 7 “Publicidad de los documentos sometidos a información pública”.

**OCTAVO.-** No se puede compartir tampoco la previsión contenida en el artículo 8 h) de que las resoluciones de compatibilidad se publicarán con disociación de datos personales. Primero, porque ninguno de esos datos previsiblemente será especialmente protegido. Segundo, porque en su mayoría son meramente identificativos relacionados con la actividad o puesto que desempeñan dentro de las administraciones públicas (artículo 15.2 de la LTAIBG) y todo aquel dato personal que no sea de este último tipo, es más que previsible que no resultará afectado por ninguno de los límites del artículo 14 de la LTAIPBG.

Por otra parte, la publicidad de esta información es de absoluta relevancia para prevenir los conflictos de intereses y el nivel de fraude existente en este ámbito. La legalidad de esta publicación ya ha sido reconocida en resoluciones de la propia Agencia Española de Protección de Datos<sup>2</sup>, la Autoridad Catalana de Protección de Datos<sup>3</sup> y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>4</sup>.

**NOVENO.-** Con carácter general no se debería definir el detalle de la información a publicar por remisión a una determinada base de datos, sistema o aplicación, que

---

<sup>2</sup> Informe del Gabinete Jurídico con referencia 30933/2015, emitido en julio de 2015.

<sup>3</sup> Dictamen CNS 51/2014 y CNS 14/2015.

<sup>4</sup> Resolución 432/2016, de 22 de diciembre.

por su naturaleza puede verse alterada por razones técnicas o con cierta frecuencia sin precisar de una disposición normativa. Es el caso de la referencia a la Base de Datos Nacional de Subvenciones, la Central de Información Económico-Financiera del extinto Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o la Central de Información de Bienes Inventariables del Estado. Creemos que es mucho más seguro desde un punto de vista jurídico enunciar ítems concretos a los que deberá darse publicidad (al modo de lo que se hace en el artículo 8.1 a) de la LTAIPBG en relación a la información contractual).

**DÉCIMO.-** En relación con el derecho de acceso a la información pública y, en concreto, respecto de las causas de inadmisión, proponemos que se incorpore la doctrina ya abundante del CTBG en relación a ellas (especialmente sus criterios interpretativos), así como en lo relativo a la materialización del acceso cuando la información ya se halle publicada (artículo 16). Algunas previsiones del borrador de real decreto de 8 de junio de 2015 resultan especialmente restrictivas y constituyen un paso atrás en relación a doctrina mencionada (por ejemplo, *a sensu contrario* la posible consideración de ciertos informes como información auxiliar o de apoyo según el artículo 12.2 c) 5º).

Consideramos que la resolución procedente ante una solicitud que tuviera por objeto información sujeta a un régimen específico de acceso debería ser la inadmisión y no la desestimación (artículo 14), que a nuestro entender solo procedería ante la concurrencia de un límite al acceso y no una circunstancia procedimental o de régimen jurídico aplicable como es el caso. En estos mismos términos, lo previsto en el artículo 15 del borrador en relación a escritos o documentos de un procedimiento judicial.

En el artículo 17.3 se dice expresamente que en los supuestos en que no se haya podido practicar el trámite de alegaciones, no podrá otorgarse el acceso a la información solicitada cuando los terceros no hayan realizado alegaciones dentro del plazo. Esta previsión no existe en la LTAIP y, por otra parte, ignora que en la resolución a dictar deberán ponderarse los intereses concurrentes que se hayan manifestado (por ejemplo, por el solicitante) o sean conocidos por el órgano competente. Es posible que estos intereses conocidos sean tan determinantes que cualquier hipotético interés que se hubiera podido hacer valer, jamás habría desvirtuado una ponderación favorable al acceso. En estos casos, se sugiere que la resolución que se dicte pondere los intereses en juego que sean conocidos o se hayan manifestado.

El artículo 18.2 hace referencia a la publicación en el Portal de Transparencia de las resoluciones denegatorias por aplicación de cualquier límite al acceso, cuando en la LTAIPBG solo se contempla con respecto a las resoluciones que apliquen los límites del artículo 14 y no del 15 (artículo 14.3). El último inciso del artículo 18.4 (el acceso a los datos personales de los empleados públicos que no tengan la condición de altos

cargos requerirá su consentimiento expreso) creemos que va en contra de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 15, y vulnera algunos párrafos del artículo 8.1 –en concreto, el párrafo g)- que prevé, como sabemos, la publicación de las resoluciones de compatibilidad en las que razonablemente se incorporan datos personales de los empleados públicos. Tampoco parece coherente con la publicidad legal que se da a determinados nombramientos de empleados públicos (sistema de provisión libre designación), publicación en la que aparecen conceptos retributivos como el complemento específico o datos que pueden revelar dichas retribuciones (grupo profesional y nivel del puesto de trabajo).

El artículo 22 relativo a la reclamación previa regulada en los artículos 23 y 24 de la LTAIBG, debería hacerse eco de la previsión de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deja abierto *sine die* el plazo para reclamar en tanto en tanto no recaiga resolución administrativa expresa. El apartado 2 de aquel artículo manifiesta que cuando la reclamación se formule por un tercero que haya realizado alegaciones durante la tramitación de la solicitud, podrá solicitar la suspensión de la eficacia de la resolución de acceso. En realidad, la LTAIP anuda el efecto suspensivo a aquellos supuestos en los que se haya manifestado la oposición al acceso –no cuando se hayan efectuado las alegaciones- y, por otra parte, alude a un efecto suspensivo automático, no a petición. Lo que no dice la ley, pero consideramos que podría añadirse por la norma reglamentaria de desarrollo es que el efecto suspensivo se producirá cuando la oposición sea **motivada**. Esto permitiría que el acceso no se viera limitado por un ejercicio abusivo de la oposición sin una justificación mínima.

**UNDÉCIMO.-** Sería recomendable que el reglamento matizase el concepto de información pública, habida cuenta de la confusión generalizada que se desprende de este concepto definido tan genéricamente en la ley. Debería aclararse que quedan fuera de este derecho las solicitudes sobre información administrativa general (sobre horarios, dependencias, trámites, etc.), peticiones de actuaciones materiales, de previsiones o actuaciones futuras, opiniones o valoraciones personales, expedición de certificados y autenticación de copias, respuesta a consultas y motivaciones adicionales, entre otras.

También sería aconsejable aclarar los términos de la supletoriedad de la LTAIBG con respecto a los regímenes jurídicos específicos de acceso (si alcanza o no a la reclamación previa ante el CTBG).

Por otra parte, sería conveniente que el reglamento también previera aquellas situaciones en las que interpuesta una reclamación previa ante el CTBG o institución similar debido a la falta de resolución en plazo de la solicitud, se declarase el archivo de la reclamación o la pérdida sobrevenida de su objeto si a la fecha de la resolución de aquella se pudiera acreditar que el acceso se ha satisfecho. Consideramos que en estos casos, la resolución no debe ser estimatoria por motivos formales, sino de



archivo en aplicación de la LPAC, sin perjuicio del reproche por el retraso en el cumplimiento de la obligación de dictar resolución administrativa expresa que se pueda expresar en la propia resolución de la reclamación.

**DUODÉCIMO.-** Aunque el borrador de reglamento de 2015 no abordaba el desarrollo de los límites al acceso, sería recomendable detenerse el desarrollo del artículo 15 de la LTAIBG sabida la complejidad de la relación entre la protección de datos personales y la transparencia/acceso a la información pública. Los apartados 2 y 3 de aquel precepto legal son muy genéricos y los criterios de ponderación excesivamente ambiguos. Somos conscientes de la dificultad que supone avanzar en una mayor concreción en este aspecto, pero es una demanda general de los operadores jurídicos contar con reglas de ponderación más claros, necesidad que solo en parte ha venido a paliar la colaboración de la Agencia Española de Protección de Datos y el CTBG a través de la aprobación de criterios conjuntos.

Madrid, 21 de julio de 2017.