



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.

Jueves, 7 de julio de 2022

A las 10:05 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 20 de junio de 2022.*
2. *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).*
3. *Aprobación del documento definitivo de 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).*
4. *Deliberación sobre el documento relativo a la naturaleza jurídica del derecho de acceso.*

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 20 de junio.

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 20 de junio de 2022.*

Por parte del Coordinador se indica que se han formulado observaciones al acta por parte de tres miembros del subgrupo quedando recogidas sus propuestas. Estando ocho de los miembros del subgrupo presentes en la reunión de acuerdo con el contenido del acta, se aprueba por asentimiento.

A continuación, informa que en esta reunión se han producido dos ausencias que han delegado voto en el mismo miembro del subgrupo. También anuncia por si llegado el caso se alcanza el cuarto punto del orden del día, que la autora del informe se tiene que ausentar a las 11:00 h por coincidir con otra reunión, en cuyo caso de darse esta circunstancia se pospondría este punto para la siguiente reunión.

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

2. *“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).*

Artículo 6. “ Información institucional, organizativa y de planificación ”

El coordinador del subgrupo señala que se continua en el punto en el que se quedó en la reunión anterior donde se pidió a los ponentes que reformularan la propuesta 20, pero que habiéndose recibido las reformulaciones de otras dos propuestas más les cede la palabra para que las expongan.

Ponentes: señalan que se tratan de ajustes sobre las propuestas que se plantearon en la reunión anterior.

Propuesta 17

La primera es en relación con el encargo de redacción de **la propuesta 17**. Sobre ella, proponen incorporar en el punto 1.2 de la ponencia una nueva letra c) con la siguiente redacción:

“Incorporación, también en el apartado 1, de la referencia a la publicación de la información de contacto de altos cargos, consistente en el número de teléfono de acceso directo o el de su secretaría, así como una dirección de correo electrónico”.

Ante esta nueva propuesta los miembros del subgrupo realizan las siguientes observaciones:

Uno de los miembros apunta que no está de acuerdo con la propuesta porque entiende que el Portal de la Transparencia no debe contener la información sobre cómo acceder a un alto cargo, sino que debe utilizarse una información distribuida y enlazarlo directamente a los directorios de los portales de los ministerios por cuestiones de operatividad y eficacia. Por otra parte, también apunta que lo que se acordó no fue dar el contacto directo del alto cargo sino el de las unidades donde desempeña su puesto para poder contactar con él, pero en ningún caso el suyo personal. Otro miembro del subgrupo apunta que también entendió la propuesta como un sistema de comunicación, por ejemplo, un email de la secretaría, pero no el teléfono directo porque si no pasa a través de la secretaría es difícil atender esta previsión y se adhiere a lo apuntado por el miembro anterior.

Ponencia: apunta que cuando plantearon esta propuesta era para que la información estuviera publicada en algún sitio y enlazada desde el portal de la transparencia para facilitar a la ciudadanía la información desde un punto de acceso general. Se trata de facilitar un enlace para facilitar la información. En cuanto a la información a publicar apunta que no todos los altos cargos tienen secretaría, al menos en las Comunidades Autónomas, y allí donde no las haya se tiene que dar la posibilidad de otro tipo de alternativa. Tampoco ve inconveniente en facilitar el correo electrónico del alto cargo y no se observa una ventaja en la existencia de un filtro previo de la secretaría. Si se establecen más filtros pierde sentido la propuesta. Además, apunta que ya es un tema debatido en la sesión anterior y que se acordó realizar una propuesta en relación con los altos cargos y

conviniere que era prudente y razonable una referencia directa a este respecto de los altos cargos. Se trata de poder tratar con el alto cargo como elemento cualificado de la Administración.

Ante esta intervención de los ponentes uno de los miembros indica que entiende que el subgrupo de trabajo está para debatir las propuestas a medida que se van avanzando en las diferentes redacciones, y esta propuesta le suscita mayor confusión que la que se había planteado inicialmente porque ahora se está hablando de la creación de un correo que se habilita para que el titular del alto cargo pueda atender las solicitudes o escritos que les hagan llegar los ciudadanos, no se está refiriendo al correo que pueda tener el alto cargo para el ejercicio del desempeño profesional o de sus funciones. Entiende que es a esta última apreciación a las que se estaban refiriendo la propuesta inicial, no en crear un nuevo correo que será gestionado por personas que se designan al efecto para poder filtrar y gestionar estas solicitudes. Por otra parte, respecto al apunte sobre la inexistencia de secretarías para determinados altos cargos entiende que puede haber altos cargos con unidades muy pequeñas que no tengan secretarías, pero la previsión de la Ley ha de abarcar a todos los altos cargos y ha de dirigirse a todos ellos con carácter general. Por último y respecto a la publicación de esta información, entiende que se trata de enlazar la información allá donde se encuentre publicada no de publicarla en el Portal de la Transparencia.

Otro de los miembros del subgrupo apunta que lo que le preocupa son las siguientes palabras de la propuesta “...altos cargos, consistente en el número de teléfono directo” y esto significa que el alto cargo puede recibir un número indeterminado de llamadas directas para plantearle cuestiones que debe resolver. No ve posible que se pueda poner en la agenda de los AACC el atender todas las llamadas que puedan recibir diariamente, ahora bien, un correo electrónico donde lleguen los asuntos que se puedan ver y contestar sí lo ve viable.

Otro de los miembros del subgrupo entendía de la propuesta que no hay problema en que el alto cargo elija la fórmula, correo electrónico de la secretaría o crear uno nuevo, pero el teléfono directo puede suponer un problema. Hay que buscar una fórmula intermedia y realista como la de facilitar al menos un correo electrónico, sin perjuicio de que algunos altos cargos que tengan un menor volumen de entrada de llamadas y correos electrónicos quieran además dar otros canales como el teléfono.

Otro miembro del subgrupo apunta que lo importante es tener un medio de contacto electrónico y/o telefónico y que cada Administración decida cuál es el medio de contacto preferente o prioritario para poder contactar con la oficina del titular del alto cargo al que se refiera. Normalmente son correos genéricos que se refieren a la unidad de que es titular el alto cargo.

Ponencia: no acaba de entender el motivo por el que genera duda la obligación que se deriva de incluir esta información desde el punto de vista de la transparencia, ya que se han incorporado otros datos como las sedes y teléfonos de los órganos administrativos y esto no implica que la Administración no vaya a resolver las consultas que se formulen. Se está hablando únicamente de decidir si, entre la información que se publica por mandato de este artículo, se incluye también la posibilidad de identificar de forma directa al alto cargo. De disponer de un mecanismo específico de identificación del alto cargo.

Ante esta intervención uno de los miembros del subgrupo apunta que la identificación de los altos cargos está en los directorios correspondientes y propone que como la redacción suscita dudas la propuesta apunte hacia indicar los medios que permitan contactar con el alto cargo, ya que es una previsión finalista que permite facilitar los medios que permitan contactar.

Otro de los miembros apunta que ante una llamada telefónica el alto cargo debe cumplir y tiene que contestar esa llamada y le preocupa que no sea posible cumplirlo y además se le encarga al alto cargo una tarea que tiene una naturaleza distinta. El texto dice “*de teléfono de acceso directo*” y el alto cargo debe atender esta obligación. Con base a la redacción que tenga la norma el ciudadano va a exigir hablar con el alto cargo cuantas veces quiera y puede darse la circunstancia por diversos motivos que no se pueda cumplir. Le parece inviable esta opción. Si se cambia la redacción se podría canalizar.

Ponencia: En el Gobierno de Asturias cualquier ciudadano puede dirigirse a la centralita y solicitar hablar con el director general o el consejero que considere, otra cosa es que se le pase la llamada y consiga hablar. No tiene problemas en cambiar la redacción propuesta y es verdad que esta nueva redacción desnaturaliza el planteamiento inicial. Además apunta que en la práctica el hecho de no dar teléfonos no evita las llamadas, desde su experiencia.

El coordinador realiza una aclaración en el sentido de que la propuesta no es extensible a cualquier personal directivo sino solo a los altos cargos.

Se propone la siguiente redacción eliminando la parte relativa al teléfono directo:

“Incorporación, también en el apartado 1, de la referencia a la publicación de la información de contacto de altos cargos, consistente en, al menos, una dirección de correo electrónico”

Se aprueba la propuesta por consenso.

Propuesta 19

En relación con la concreción de la información sobre procesos selectivos que se debatió en la sesión anterior como **propuesta 19** la ponencia propone matizar la propuesta contenida en el apartado 1.2 d) -que pasaría a ser el apartado e) de aceptarse la anterior propuesta- del modo siguiente (en negrita lo que se propone añadir y tachado lo que se propone suprimir):

*“Adición de un nuevo apartado 3 [del artículo 6 de la ley de transparencia], para incluir la publicación **(directamente o mediante enlaces, cuando sea necesario)** de información sobre procesos selectivos **(calendario anual de procesos selectivos, ofertas públicas de empleo y los aspectos esenciales del desarrollo del proceso de provisión de puestos de empleo)**, **sobre relaciones de puestos de trabajo, la identificación e información de contacto de los órganos de representación unitaria y de la representación sindical, información sobre el personal eventual y estadísticas extraídas de los registros de personal**”.*

Ante esta nueva propuesta uno de los miembros del subgrupo solicita aclaración sobre si se trata de remitir la información al Puntos de Acceso General o través de enlaces. A esta cuestión la ponencia contesta que este es el sentido de la propuesta.

Otro de los miembros del subgrupo solicita aclaración sobre si en este apartado se incluyen también todos los contenidos que figuran en el párrafo ya que no pudo estar en el debate en la sesión anterior, a lo que la ponencia le contesta afirmativamente. No obstante, al miembro del subgrupo le parece que debería figurar un mayor detalle respecto de algún contenido, en concreto con la relación de puestos de trabajo que ha de ser publicada en formato reutilizable y a este respecto considera que las RPTs son más útiles cuanto más información incorporen. A modo de ejemplo, la publicación de puestos vacantes o aquellos que están provistos por personal interino o contrato

temporal, es decir, algún dato que esté vinculado a estos datos. Recuerda que en el caso del Ayuntamiento de Madrid se publican los nombres y apellidos de las personas que ocupan los puestos con un determinado nivel y sistema de provisión como por ejemplo de libre designación, en concordancia con el criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Protección de Datos sobre alcance de las obligaciones de los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT), catálogos, plantillas orgánicas, etc. y las retribuciones de sus empleados o funcionarios, que siempre establece en el nivel 28 y superiores en el cual se podrían facilitar datos meramente identificativos, como es el nombre y apellidos. En este caso, las personas que desempeñan estos puestos salvo que lo estén en adscripción provisional o comisión de servicios, han pasado por un proceso de provisión y su nombre y apellidos ya están en un boletín oficial, es decir, ese dato ya es público y es un dato meramente identificativo. Esto aporta mucha utilidad a la publicación de estos contenidos desde el punto de vista que persigue la normativa de transparencia, que es rendir cuentas y explicar lo que hacemos, aspectos y principios que hay que atender siempre a la hora de incorporar este tipo de contenidos a la Ley.

Ponencia: Propone al miembro del subgrupo que ha intervenido que si lo ve oportuno les remita una propuesta con el detalle y con el texto alternativo que considere oportuno para poder analizarla.

El coordinador del subgrupo recuerda que con la ley vigente ya están identificados todos los responsables de los distintos órganos con su perfil de trayectoria profesional y se están estableciendo obligaciones quizás un poco dispersas (identificación, contacto, agendas, etc.). Quizás habría que agruparlas y establecer a quién se están dirigidas.

Otro miembro del subgrupo apunta que le gustaría conocer antes de pronunciarse, en relación con la ampliación de contenido de las relaciones de puestos de trabajo, cuál es la propuesta concreta sobre todo porque se está planteando en torno a la identificación de personal. Le gustaría conocer qué tipo de datos concretos se propone publicar, para qué tipo de empleados y qué tipo de niveles, dado que el acceso a la información de los ocupantes de los puestos de nivel 28 es una cuestión poco pacífica. Si se trata de reflejar en la Ley la publicación de la RPT tal como se viene haciendo en la actualidad, está de acuerdo. Si, por el contrario, lo que se propone es añadir contenido adicional, como los nombres de los empleados que ocupan cada puesto concreto, los niveles o sus retribuciones y complementos, le gustaría conocer los detalles concretos de la propuesta, para poder estudiarla. Ésta es una cuestión que no es nada pacífica, como se puede ver en las alegaciones de los procedimientos y en las resoluciones de los distintos organismos. Así que requería conocer qué modificaciones o contenidos adicionales se proponen, para poder estudiarlo con calma y poder valorarlo.

El coordinador indica que es una cuestión difícil de avanzar en tanto en cuanto que el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no está plenamente en vigor.

Otro miembro del subgrupo apunta que lo que se está debatiendo es la aceptación o no de la última propuesta remitida por la ponencia y no la introducción de nuevos elementos. Considera que cada Administración más allá de lo que en estos momentos está reflejado en la norma, puede adicionar información, por ejemplo, una relación de puestos proveídos mediante libre designación o una relación de todos los subdirectores. Normalmente los inventarios y directorios de las Administraciones Públicas (AAPP) figuran como puestos de estructura en general en las Comunidades Autónomas (CCAA) hasta el nivel de jefe de servicio, cosa que ocurre también en la Administración General del Estado (AGE). Hacer un filtrado específico por el modo de provisión no

lo considera oportuno, y se debe centrar el tema en la propuesta aclarando que se puede acceder a la información a través de enlaces que además esta previsión está en el texto. No está de acuerdo en que cada vez que se debate un tema aparezcan nuevos elementos que supongan que no se pueda avanzar en las propuestas.

El coordinador apunta que se entiende que el contenido de esta última propuesta corresponde a lo que se debatió en la última sesión.

Ponencia: señala que merece la pena valorar cuestiones de personas que no han podido estar en la sesión anterior para poder debatirlas, por lo que propone que este miembro del subgrupo remita una propuesta con sus valoraciones para que se pueda debatir en la siguiente sesión.

El coordinador solicita a este miembro del subgrupo que formule por escrito la propuesta para que pueda ser analizada en la siguiente reunión.

A continuación, se retoma la última propuesta de la reunión anterior cuyo nuevo texto se ha hecho llegar a los miembros del subgrupo.

Propuesta 20

Ponencia: Propone aclarar el punto 1.2.e) de la ponencia -que pasaría a ser el apartado f) de aceptarse las propuestas previas- en el sentido siguiente (en negrita lo que se propone añadir respecto de la redacción anterior):

*“Adición de un nuevo apartado 4 [en el artículo 6 de la ley de transparencia], para incluir la publicación de información sobre las agendas **institucionales de los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y al resto de los altos cargos de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público estatal, de Derecho público o privado, vinculadas o dependientes de aquella, así como de los altos cargos o asimilados que tengan tal consideración de acuerdo con la normativa autonómica o local que sea de aplicación, haciendo referencia, en línea con el criterio del CTBG, a los siguientes aspectos:***

- ***Visitas oficiales realizadas o recibidas en ejercicio de su cargo.***
- ***Actos institucionales en que participe, tales como celebraciones o conmemoraciones oficiales; apertura o clausura de períodos de actividad o sesiones; campañas de divulgación o suscripción de acuerdos, protocolos o convenios.***
- ***Eventos, actos, conferencias o foros, públicos o privados, nacionales o internacionales, en los que participe en ejercicio de su cargo.***
- ***Recepciones, comidas oficiales y actos sociales y protocolarios de cualquier tipo a los que asista en el ejercicio de su cargo.***
- ***Comparecencias ante organismos o entidades públicas.***
- ***Ruedas de prensa y entrevistas concedidas a los medios de comunicación, así como comparecencias que realice ante éstos.***

- ***Reuniones mantenidas en ejercicio de sus funciones públicas con otras personas, físicas o jurídicas, ajenas a la Administración Pública o entidad a la que pertenezca, tales como representantes de medios de comunicación, empresas públicas o privadas, organismos administrativos, instituciones, fundaciones, corporaciones, partidos políticos, sindicatos o entidades con o sin ánimo de lucro al objeto de definir o desarrollar las acciones que corresponda realizar en ejercicio de sus funciones, con identificación de las personas con las que se ha mantenido la reunión y la descripción del objeto de la misma.***
- ***Viajes y desplazamientos oficiales realizados por el responsable público”.***

El coordinador apunta que la redacción entra en un nivel de detalle quizá inapropiado para una ley básica.

Uno de los miembros del subgrupo está de acuerdo con el apunte del coordinador y considera que no hay que descender a este nivel de detalle. Y también considera que no deberían despreciarse los pronunciamientos judiciales que se están produciendo en relación con las agendas institucionales.

Otro miembro del subgrupo reproduce una aportación en nombre de otro miembro ausente cuyo voto tiene delegado en relación a que *“la inclusión sobre la publicación de las agendas es relevante para conocer cómo hay quienes están influyendo en la toma de decisiones, por eso es muy importante que se incluyan datos especialmente referidos a quienes participan en las reuniones, fecha, hora y tema tratado.* Otro miembro del subgrupo apunta que está de acuerdo con la forma en la que está formulada la nueva propuesta.

Estando todos los miembros de acuerdo se aprueba por consenso.

Propuesta 21

“Adición de un nuevo apartado 5, para incluir la publicación de la relación de órganos colegiados que integran cada entidad, incluyendo las normas por las que se rigen y la composición actualizada de sus miembros, así como acuerdos adoptados, las competencias y delegaciones de competencias vigentes y los códigos éticos o de buen gobierno aprobados.”

No habiendo ninguna intervención sobre esta propuesta se aprueba por asentimiento.

Propuesta 22

“Incorporación de un nuevo apartado 6, relativo a la información sobre las entidades dependientes o vinculadas a cada sujeto, incluyendo sus estatutos e identificación de su presidente o representante legal.”

Uno de los miembros del subgrupo manifiesta en relación con este apartado que le parece más bien parte del contenido de los portales institucionales y entonces considera más adecuado enlazar a los portales institucionales para no generar confusión a los ciudadanos. Hace esta reflexión inspirada en un principio de operatividad, posibilismo y pragmatismo.

El coordinador recuerda que en relación con todos los contenidos de publicidad activa se aplican las mismas reglas.

Otro de los miembros del subgrupo apunta que lo que se está hablando es de cómo funcionan los gestores de contenidos o los sistemas de publicación de contenidos. Es más, una cuestión de decidir dónde se publican estos contenidos, en que sitios se ve esta información en origen, que se graba y se modifica periódicamente.

El coordinador señala que la norma no puede condicionar al gestor ni a la decisión administrativa que se adopte.

Ponencia: no todos los portales publican la información de la misma manera ni igual de accesible. Quizás convendría incorporar alguna previsión que mencione cómo actualizar y mantener la información de forma clara.

Ante este apunte el coordinador señala que la actualización ya se debatió en relación con la modificación del artículo 5 y se llegó a un acuerdo.

Continúa el coordinador señalando que además de incluir a las entidades dependientes o vinculadas, que ya se encuentran en casi todas las leyes autonómicas, hay una cuestión que le ha suscitado perplejidad que son las entidades del artículo 4 de la ley básica. Determinar cuáles son estas entidades en la práctica es complicado sobre todo para el ciudadano. Quizás desde la publicidad activa se podría solucionar este tema de tal forma que cada Administración Pública tuviera una relación actualizada de entidades privadas que ejercen funciones públicas o por encomienda o encargo suyo o por delegación o prestan servicios públicos vinculados a una entidad pública. Lo plantea en este momento.

Ponencia: está de acuerdo con esta apreciación y considera que si se incluyera no sería muy complejo. Los inventarios que hace la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) son ya tan detallados respecto al grado de participación y de actividad de los entes vinculados a las administraciones que lo podría facilitar. Considera básico identificarlas, ya que forman parte del sector público están vinculadas con éste y además realizan funciones públicas.

Otro de los miembros del subgrupo está de acuerdo con la propuesta.

El coordinador propone hacer llegar la propuesta por escrito para que se pueda estudiar y debatir en la siguiente sesión.

Propuesta 23

“Supresión del artículo 6 bis, “Registro de actividades de tratamiento”

Uno de los miembros del subgrupo pide aclaración sobre el motivo por el que se propone la supresión.

Ponencia: contesta que el motivo es porque ya está regulado en otras normas.

El mismo miembro del subgrupo continúa preguntando sobre si el hecho de que esté regulado en otro instrumento supone un impedimento para que figure como un elemento de publicidad activa y si es una regla que se va a aplicar a otras categorías de información.

Ponencia: la propuesta se ha realizado para que hubiera homogeneidad en el documento. Añaden que proponen la supresión porque la perspectiva de la regulación es mimética en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y en la que aquí se está planteando. Además, se ha incorporado como un artículo 6.bis) que rompe la estructura de este capítulo. Desde un punto de vista jurídico no se pierde nada porque está igualmente regulado en la Ley Orgánica de Protección de Datos.

Otro miembro del subgrupo está de acuerdo con la ponencia y parece oportuno suprimir este artículo 6 bis porque ya viene regulado en el Reglamento General de Protección de Datos y en la propia ley y parece innecesario continuar recogiendo este artículo.

Otro miembro del subgrupo también esta de acuerdo con la ponencia porque además esta obligación tiene un ámbito subjetivo de aplicación diferente al de cualquier otro artículo de la norma.

Otro miembro manifiesta que si seguimos un criterio y el contenido de este artículo ya está en otras normas, el criterio será generalizado con respecto a otro tipo de información. Y manifiesta su acuerdo con la propuesta.

El coordinador propone incorporar el contenido de este artículo en una disposición adicional.

Ponencia: lo considera innecesario porque no aporta nada distinto mantener este contenido en esta norma y no es propia de esta Ley ni siquiera conceptualmente.

Otro miembro del subgrupo está de acuerdo con la ponencia y no está de acuerdo con la creación de una disposición adicional para incorporar esta materia.

Se retira esta última propuesta sobre la creación de una disposición adicional para recoger este contenido.

No pudiendo pronunciarse por falta de conexión la integrante del subgrupo que solicitó aclaración, el coordinador indica que si es preciso puede hacer llegar su manifestación para que quede constancia.

Estando todos los miembros de acuerdo se aprueba la propuesta de supresión del artículo 6 bis, “Registro de actividades de tratamiento”, por consenso.

Artículo 7 “Información de relevancia jurídica”

Propuesta 24

“Modificación del primer párrafo, para hacer referencia introductoria a las obligaciones sin mencionar a las Administraciones Públicas como sujetos obligados.”

No habiendo comentarios se aprueba la propuesta por consenso.

Propuesta 25

“Modificación del apartado a) para incluir la publicación de los informes de la Abogacía General del Estado y de los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas y la publicación de los informes jurídicos, en general, cuando interpretan una norma por primera vez, modifiquen el criterio previo o añadan razonamientos diferentes o novedosos.”

Uno de los miembros del subgrupo indica que cuando realizó su propuesta se refería a que los informes o criterios interpretativos de las normas que aplicamos las administraciones públicas deberían estar publicados si los vamos a invocar en resoluciones, es decir, en la gestión pura administrativa y que no hubiera la posibilidad de que se invocase un criterio o informe que no estuviera previamente publicado. Ello permite a los ciudadanos conocer íntegramente cuál es el criterio que se está invocando en la resolución que le afecte. La finalidad es incluir esta obligación, pero no ligada estrictamente con informes de la Abogacía del Estado, pueden ser criterios del propio órgano gestor que use estos criterios en las resoluciones que adopta en el ejercicio de sus funciones. Otro miembro del subgrupo coincide con otro miembro del subgrupo que formuló observación a esta propuesta en que hay un margen interpretativo conforme está formulada la propuesta y que es difícil encontrar una solución de literalidad. Quizás podría ser cuando se refieran a informes interpretativos que se consideren relevantes en la aplicación de las normas, no tanto cuando interpreten una norma por primera vez o modifiquen un criterio previo. Le parece muy complejo de arbitrar. Respecto de la propuesta del integrante anterior considera que publicar todos los criterios interpretativos, resoluciones judiciales que puedan modificar la aplicación de una norma, es un trabajo muy poco posibilista, y con carácter general de muy difícil cumplimiento. Por ello, no suscribe esta propuesta tal y como está planteada por escrito porque es complejo de arbitrar. Respecto de la dicción literal que se plantea en la propuesta, es partidario de ponerla en términos más posibilistas para que las CCAA puedan hacer una aplicación más amplia, pero no cerrarlo tanto.

Otro miembro del subgrupo se suma a la intervención anterior en todos sus términos.

El integrante que realizó la propuesta entiende que es un criterio de seguridad jurídica. Los ciudadanos tienen derecho a saber no solo las normas que se aplican sino cómo se les aplican. Además, esto ya está recogido en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ponencia: De acuerdo con que los criterios deben ser publicados por una cuestión de seguridad jurídica, pero aclara que la propuesta de este miembro del subgrupo va más a la eficacia del acto, no tanto a la obligación de publicación. Cree que esa propuesta es más propia de la regulación de la ley del procedimiento administrativo y no tanto de la ley de transparencia.

Otro miembro del subgrupo apunta que en la propuesta se habla de un concepto muy amplio como es el de los “informes jurídicos” en general, que por la propia amplitud con la que está formulada la propuesta en vez de seguridad jurídica puede producir inseguridad jurídica, porque es imposible que se pueda tener publicado de manera extensa y omnicompreensiva todos los informes jurídicos que aprueben los órganos administrativos en el ejercicio de sus funciones. Tal y como está formulada la propuesta no responde al objetivo final que se pretende y puede generar confusión e indefinición en el objetivo pretendido.

Otro miembro del subgrupo está de acuerdo con la intervención anterior ya que considera que puede haber una gran dificultad para informar sobre todos los informes de la Administración y puede generar confusión a los ciudadanos este exceso de información. La publicación de los criterios supone un equilibrio en los derechos para tener una información transparente.

El integrante que realizó la propuesta aclara que no pretendía tanto la publicación de todos los informes jurídicos sino de los criterios de gestión que son tangibles y esta publicación no cree que vaya a generar inseguridad jurídica porque considera que no todos los órganos tienen tantos criterios interpretativos y después porque los ciudadanos tienen derecho a conocer

estos criterios interpretativos, y es un asunto que afecta a un derecho fundamental como es la tutela judicial efectiva.

El coordinador apunta que puede que se estén mezclando dos cuestiones. Una la de los parámetros que informan la actuación de las entidades públicas, y ahí es donde está la propuesta del miembro del subgrupo de incluir criterios interpretativos; y, otra, el añadido de la propuesta relativo a los informes jurídicos que deberían estar en otra letra del artículo 7 porque son cuestiones distintas. Si se separa no habría ningún impedimento para que la actual letra a) donde dice “*directrices, instrucciones, circulares o respuestas a consultas...*” se añada el tema de los criterios. Distinto sería la letra sobre los informes jurídicos que habría que valorarlo.

Ponencia: Está de acuerdo, salvo que en la propuesta no se debe regular el efecto sobre actos administrativos en esta norma. Se puede definir con dificultad qué informes son los que se deben publicar, pero, aunque sea difícil interpretar y aunque no se logre el objetivo de que todos los informes se publiquen, lo que se está buscando es una fórmula para que algunos informes que ahora mismo no se suelen publicar se publiquen y se pone como ejemplo los informes de la Abogacía del Estado.

El coordinador pregunta si se está de acuerdo en incluir los criterios interpretativos en la letra a) del art. 7 de la Ley de transparencia. Todos están de acuerdo. Ahora se centra en la segunda propuesta sobre el tema de los informes.

Uno de los miembros del subgrupo manifiesta su acuerdo con respecto a que la validez jurídica de una norma no puede estar condicionada por lo que se publique o no, asimismo apunta que los informes de las Abogacías Generales del Estado como de las Asesorías Jurídicas de las CCAA son evolutivos y dinámicos, y por tanto un criterio interpretativo de hace unos años puede haber cambiado. Para llegar a una solución Intermedia, y esto habría que consultarlo con la AGE, se podría establecer una especie de obligación para la Abogacía del Estado u órganos equivalentes de las CCAA que publiquen que los informes relevantes para la aplicación de una norma. Y que sea la propia Abogacía del Estado o los órganos equivalentes a nivel de las CCAA, quienes den contenido a esto. De esta forma una materia tan experta como ésta quedaría definida por los propios órganos. Propone realizar una consulta a la Abogacía del Estado y a alguna CCAA para que sean ellos quienes precisen qué informes son los que consideran que se pueden publicar.

Otro miembro del subgrupo resalta que en ningún caso vincularía la no publicación de un criterio interpretativo a la pérdida de validez de una norma. Y propone, a raíz de lo manifestado por los ponentes en relación al efecto asociado a la no publicación de criterios interpretativos utilizados en la fundamentación de actos administrativos, la inclusión de una disposición final en la Ley de transparencia, que modifique lo dispuesto en el artículo 6.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que establezca que la no publicación de las instrucciones y órdenes de servicio cuando sea preceptivo de conformidad con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, impedirá que aquellas surtan efecto alguno.

Otro miembro del subgrupo apunta sobre los informes que precisa más información sobre este asunto ya que se está hablando de la asistencia jurídica que da un órgano en la formación de su voluntad, por tanto, tiene dudas que deban ser objeto de publicación con carácter general. No se puede pronunciar ahora y necesita más tiempo para valorarlo.

Otro miembro del subgrupo apunta que partiendo de la idea que se ha expuesto acotando la propuesta a los informes jurídicos relevantes para la interpretación de la norma, la propuesta

resultaría más plausible, y con relación a los comentarios del miembro del subgrupo anterior, se puede estudiar con más detalle, pero parece que no nos estaríamos refiriendo a unos informes administrativos concretos sino a aquellos con una vocación más general. Está más bien pensando en ese tipo de informes. Con todo, considero que las cautelas que ha señalado otra participante del grupo, acerca de las dificultades legales que podría implicar el acceso a este tipo de informes, y también que el hecho de no poder llegar a definir nítidamente de qué informes se trataría, generaría una mayor inseguridad jurídica, tienen peso y entidad como para que estudiemos este aspecto un poco más pormenorizadamente y veamos si se puede aquilatar la propuesta.

Ponencia: siempre nos estamos refiriendo a los informes que tengan una vocación de aplicación criterios para los administrados, no a informes internos de la Abogacía del Estado para la defensa de pleitos en los que asesora a la Administración. Son aquellos que sientan criterios para aplicar a los ciudadanos, quedaría fuera de esta publicación los informes meramente internos y que no tuvieran relevancia para los ciudadanos. Y garantizando el derecho de defensa que tiene la AGE en publicar información en un pleito que pueda tener con un tercero, de cuál es su estrategia jurídica.

El coordinador propone una redacción para consensuar: *“publicación de los informes jurídicos relevantes de interpretación de normas generales.”*

Los miembros del subgrupo proponen reflexionar sobre este asunto antes de tomar una decisión y la ponencia se compromete a elevar una propuesta al subgrupo en la próxima reunión.

Propuesta 26

“Modificación del apartado b) [del artículo 7 de la ley de transparencia] para adelantar el momento de publicación de los proyectos normativos”

El coordinador pregunta a la ponencia en qué momento ha de existir la obligación de publicar esta información

Ponencia: se propone adelantar el momento de la publicación por un tema de coherencia con lo que establece la Ley del Régimen Jurídico y la Ley del Procedimiento con respecto a la aprobación de normas. En las citadas normas se han incluido momentos previos de consulta pública y diferentes mecanismos que son más de participación, aunque existe una transparencia sobre cuál es el proyecto normativo en una fase muy primigenia, incluso antes de que exista un texto articulado, o incluso los propios criterios que vayan a servir para el propio proyecto normativo. Aun siendo dos perspectivas distintas las de las leyes generales del procedimiento del régimen jurídico y las que se están tratando en el subgrupo para la reforma de la Ley de transparencia, se considera importante el acompasamiento de todas ellas. Porque si no, la Ley de Transparencia se quedaría retardada respecto a lo que ya está sucediendo en la práctica. Se plantea un acompasamiento normativo sin plantear que sea una publicación mimética a la que ya está en otras normas, porque entonces sería replicar, pero sí adelantarlos.

Un miembro del subgrupo hace un comentario general respecto del contenido de las obligaciones de publicidad activa que tienen que ver con elaboración de normas. Quizá hacer referencia a la obligación de publicar todo el expediente normativo sería mucho más sencillo. A raíz de las intervenciones anteriores de otros miembros del subgrupo en relación a la voluntad de ir

anticipando los contenidos lo máximo posible, encaminándose hacia una mayor previsibilidad en la producción de normas, opina que es algo positivo. Quizá sería interesante establecer un criterio de que a medida que se vayan generando los contenidos o adoptándose formalmente los distintos trámites que integran el procedimiento, éstos se vayan publicando. No parece que tenga mucho sentido publicar el expediente normativo cuando la norma ya ha sido aprobada. De esta forma también se fomenta la participación de los ciudadanos en la adopción de normas, que es lo que se busca con la publicación de estos contenidos.

Un miembro del subgrupo apunta respecto al momento de publicación de los documentos de los proyectos normativos, que la idea de publicar todos los documentos, de forma prácticamente inmediata, según se van emitiendo, no es realista, supondría una carga de trabajo considerable. Resulta oportuno recordar que la doctrina del CTBG respalda que se reserve el conocimiento de los informes y otros documentos que forman el expediente de un proyecto normativo (por ejemplo los dictámenes del Consejo de Estado, por citar un caso recurrente en las solicitudes de acceso), hasta que tenga lugar el conocimiento de esos documentos por parte del órgano decisorio. Por este motivo, no tendría encaje esa posible publicación “en tiempo real” de cada documento que se va emitiendo en el transcurso del procedimiento de producción normativa. Otro miembro del subgrupo interviene para sumarse a la intervención anterior.

Otro miembro del subgrupo indica que hay muchas Administraciones Públicas que lo vienen haciendo (como el Congreso, el Senado o varias Comunidades Autónomas), aunque sea costoso. Aquí entra en juego el concepto de información pública y un documento finalizado ya podría ser publicado y no hace falta que se espere a que finalice todo el procedimiento. Esto facilita la rendición de cuentas. Si se espera a que la norma esté ya aprobada para proceder su publicación, solo valdrá para un análisis académico, no para que los interesados puedan participar en la tramitación de la norma correspondiente. A lo mejor hay que acotar los términos de publicación temporal de cada una de las informaciones que integran en expediente.

Ponencia: está totalmente de acuerdo con lo expresado anteriormente porque considera necesario disponer de los informes previamente al trámite de audiencia pública de una norma.

Uno de los miembros del subgrupo añade que los proyectos normativos se van publicando de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, que es posterior a la ley de transparencia, y la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el caso de la Administración General del Estado.

Llegada la hora prevista, el coordinador pide cerrar la sesión y retomar el punto donde se ha finalizado en la próxima reunión.

Finalmente agradece a los miembros del subgrupo e invitados su asistencia a la reunión y levanta la sesión a las 12:10 horas.

En Madrid a 7 de julio de 2022

La Secretaria

Silvia Sancho Martín