

**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 (28-2-2019)**

El grupo de trabajo de acceso a la información pública de la Red de Entidades por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante, Grupo de Trabajo) elaboró el pasado 4 de mayo de 2018 determinadas propuestas en el proceso de consulta 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 (LTAIBG en adelante). En el nuevo periodo de audiencia pública abierto este mes de marzo sobre un texto borrador de real decreto efectúa las siguientes alegaciones, especialmente centradas en la regulación relativa al derecho de acceso a la información pública -dado el objeto de estudio de este grupo de trabajo¹-, pero no solo:

PRIMERA.- Se reiteran todas las alegaciones presentadas en los dos anteriores procesos 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.

La disposición final tercer del real decreto por el que se aprobaría el reglamento de desarrollo solo establece el carácter de normativa básica de tres preceptos (arts. 12, 13 y 14), que se refieren única y exclusivamente a las obligaciones de publicidad activa de los sujetos enumerados en el art. 3 de la LTAIPBG. En este ámbito, en el que el posible desarrollo normativo local es más que estrecho por no decir inexistente (especialmente en lo que atañe a los sujetos mencionados en el párrafo a) de aquel precepto: sindicatos, partidos políticos y organizaciones empresariales), tal regulación aporta poco salvo para los cálculos de los umbrales a que se refiere el art. 13.

La ausencia de este carácter en preceptos que consideramos podrían tenerlo – por ejemplo, principios generales de la publicidad activa o algunas precisiones sobre el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública-, deja a las entidades locales –y en general, a todos aquellos sujetos obligados considerados administración pública al aparo del art. 2.2 de la LTAIPBG-, especialmente aquellas radicadas en el territorio de comunidades autónomas que no han ejercido su competencia normativa de desarrollo de la LTAIPBG –como sería el caso de la Comunidad de Madrid-, huérfanas de una posible normativa básica de mayor detalle que la incluida en aquella ley que

¹ El presente documento se ha elaborado con las aportaciones de Rosa María Pérez, Miguel Ángel Blanes, Joaquín Burgar y Joaquín Meseguer (coordinador del grupo de trabajo).

favorezca y permita un impulso mayor de la transparencia. El hecho de que las entidades locales puedan recurrir a su propia capacidad normativa para asumir el papel que otras administraciones dejan de acometer, no es incompatible con la ampliación del carácter básico de buena parte del contenido del reglamento.

SEGUNDA.- Por economía lingüística y simplificación, el apartado 2.2 podría referirse simplemente a los sujetos obligados del art. 2.1 de la LTAIPBG, ya que las administraciones públicas están también incluidas en dicho apartado (son los párrafos a) a d) del art. 2.1). Por otra parte, este apartado estaría incluido mejor en la disposición final tercera del real decreto, que es donde aparece la mención a qué preceptos tienen carácter básico. Separar ambas menciones dificulta la comprensión aunque sea en menor grado.

TERCERA.- Creemos que el art. 3 sobra, dado que en el capítulo II del reglamento ya se especifica en qué términos las obligaciones de publicidad activa se aplican a los sujetos del art. 3. Por economía lingüística y simplificación, podría obviarse.

CUARTA.- El último inciso del apartado 1 del art. 4 podría suprimirse para incluir la referencia a los adjudicatarios de los contratos en el apartado 2. No en vano, al inicio del apartado 2 se hace referencia, además de a los conciertos y otros instrumentos, a los contratos. Creemos que esta propuesta es mejor que la actual porque, aun siendo el inciso que hemos mencionado reproducción del inciso también final del art. 4 de la LTAIPBG, sigue generando una cierta confusión que ya ha sido aclarada en repetidas ocasiones por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, Consejo) y otros comisionados autonómicos.

A pesar de que podría interpretarse -como algunos pretendieron en los primeros tiempos de aplicación de la LTAIPBG- que esta obligación solo surge para los adjudicatarios de contratos si está expresamente comprendida en los pliegos de la contratación, aquellos órganos y algunas resoluciones judiciales ya han aclarado que esta obligación de suministro de información por parte de los adjudicatarios de contratos es indubitada y no depende de que exista o no una mención expresa a ella en la documentación contractual. Por este motivo, el ámbito de concreción que le quedaría a la documentación contractual es y debe ser la de detallar cómo debe darse cumplimiento a dicha obligación en el contexto particular de cada contrato, y eso es lo que creemos que debería decir el reglamento.

Por ello creemos que el apartado 2 del artículo se expresa mucho mejor que aquel inciso, aunque propondríamos cambiar el término "**obligaciones** mínimas de suministro" por la más afortunada "**condiciones** mínimas de suministro", ya que la obligación es la que es: suministrar información pública.

En el apartado 3 b) no se entiende bien a qué sujetos se refiere el texto cuando se menciona al “organismo o entidad pública obligada”, ya que más adelante se refiere al “sujeto obligado”.

Si se está queriendo referir a algún tipo de sujeto de los mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo, no debería utilizar el calificativo “pública” puesto que ni las entidades concertadas, ni contratistas ni colaboradores en el ejercicio de potestades administrativas tienen tal naturaleza. Además de esto, y si la referencia se está queriendo hacer a ese tipo de entidades, no pueden tener el plazo de un mes desde que se les remite el requerimiento por el sujeto obligado. Entre varias razones, porque ese es el plazo que tiene el sujeto obligado para dar respuesta a la solicitud de acceso, plazo que ya estará discurriendo desde el registro de la solicitud y que no puede suspenderse por el hecho de haber efectuado el requerimiento de suministro de información ya que la LTAIPBG no contempla ese efecto suspensivo. Además, ese plazo para atender el requerimiento –de ser esto lo que se quiere decir- es exagerado teniendo en cuenta que lo que tiene que hacer el sujeto obligado es entregar la información requerida. Es al sujeto obligado al que corresponde, además de efectuar el requerimiento, llevar a cabo las audiencias que procedan –si es que proceden- al amparo del art. 19.3 de la ley y ponderar suficientemente los intereses afectados con carácter previo al dictado de la resolución.

Por el contrario, si la referencia al “organismo o entidad pública obligada” lo es al sujeto obligado de la LTAIPBG, el texto de dicho párrafo desde “y el organismo o entidad pública obligada (...)” sobraría.

Por último, el párrafo c) es redundante porque reproduce lo dispuesto en los arts. 5.3, 14 y 15 de la LTAIPBG y por economía y simplificación debería eliminarse, además de ir en contra de la regla 4 de las Directrices de Técnica Normativa. Lo mismo sucede con el art. 6, que en parte es redundante con este otro.

QUINTA.- El condicionamiento de la actualización de la información a “las posibilidades técnicas y los medios disponibles” que hace el art. 5.4 va en contra de lo dispuesto en el art. 10.1 y deja al capricho de cada sujeto obligado el cumplimiento o no de las obligaciones de publicidad activa, posibilitando un argumento absolutamente arbitrario para eludir la responsabilidad en caso de incumplimiento. Creemos que esa referencia debe suprimirse.

En su lugar, sugerimos incluir la referencia a la posibilidad de elaboración de catálogos de información pública donde se incluyan todas y cada una de las obligaciones de publicidad activa existentes para cada sujeto obligado con la referencia al órgano responsable y la frecuencia de actualización.

Los sujetos obligados el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que, conforme a lo dispuesto por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, deban disponer de una sede electrónica deberían cumplir aquellas obligaciones a través de ella, en la medida en que el establecimiento de una sede electrónica conlleva la responsabilidad del titular respecto de la integridad, veracidad y actualización de la información (art. 38.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

En el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa habrá que estar a lo dispuesto en el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.

SEXTA.- El apartado 1 del art. 7 es totalmente redundante con LTAIPBG. El apartado 2, aunque también lo es, tiene el valor de aclarar el conjunto de obligaciones para este tipo de sujeto obligado, dada la extraordinaria complejidad del ámbito subjetivo de aplicación de la ley en cuanto a las obligaciones de publicidad activa se refiere.

El apartado 8.1 creemos que también podría suprimirse ya que es parcialmente redundante con lo dispuesto en el art. 5.1 del borrador de reglamento.

SÉPTIMA.- En el apartado 2 del art. 10 se establece el mantenimiento obligatorio de la información relativa a los últimos 4 años. Creemos que el compromiso reglamentario es mínimo y debería ampliarse, dado que a menudo se necesita disponer de información relativa a un horizonte temporal mucho mayor para poder tener una visión más completa de la información. Creemos que este compromiso no debería ser costoso por cuanto estaremos hablando en la mayor parte de casos de información que ya ha estado publicada. El único inconveniente que podría haber es el técnico –por la capacidad de las herramientas técnicas de soportar un volumen mayor de información publicada-, pero no parece que este pueda llegar a ser un problema.

En el apartado 4 de este artículo, se debería prever la posibilidad de poder efectuar alegaciones desde el propio portal de transparencia.

En el apartado 6, además de prever la publicidad durante el primer trimestre del año con respecto a las retribuciones percibidas, se podría incluir la publicidad de las retribuciones que corresponde percibir en el año en curso. Como se trata de cantidades brutas y no se hace referencia a conceptos retributivos subjetivos (como la antigüedad), esto puede hacerse sin mayor problema y aporta mayor transparencia.

OCTAVA.- En cuanto al art. 11, y comparándolo con la versión del segundo borrador del Reglamento 6-2-2018, desaparecen importantes obligaciones de

publicidad activa de las corporaciones de derecho público, como es el caso de los presupuestos, las cuentas anuales y los informes de auditoría de cuentas y fiscalización.

Se propone sustituir la referencia a “Administración estatal, autonómica o local” del párrafo b) del art. 13 por “sujetos obligados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”. La referencia que actualmente existe parece limitada a los sujetos del art. 2.1 a) de la ley.

De la fórmula introductoria del art. 14 creemos que es mejor eliminar la referencia a “privadas”, ya que el título de la sección para referirse con esta denominación únicamente a las mencionadas en el art. 3 b) de la LTAPBG, y en este artículo hay referencia también a los sindicatos o partidos políticos.

NOVENA.- Creemos que sería conveniente que el reglamento despejase la duda sobre el encaje de las responsabilidades disciplinarias a que se refiere el art. 16 con las faltas o infracciones disciplinarias tipificadas en el título II de buen gobierno de la LTAIPBG. Nuestra opinión es que sí encajaría, pero ayudaría mucho que el reglamento, en su función de especificación a que se refiere el art. 27.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, lo dijera con claridad. Esto consideramos que es importante dado que en un buen número de casos los responsables de este incumplimiento lo serán altos cargos exentos de la responsabilidad disciplinaria propia de los empleados públicos.

Por otra parte, dudamos de que esta competencia atribuida aquí al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aparezca enunciada entre las que le corresponden según el art. 3 de su estatuto aprobado por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre.

Por último, hay varias referencias a un “procedimiento” que deberá llevar a cabo el Consejo, del que se desconoce su regulación. Para garantizar su eficacia, el reglamento debería abordar su regulación, por muy escueto que sea aquel.

En el art. 18.2 sería más apropiado hablar de la fecha de registro de la solicitud que la de recepción y en el apartado 3 Se debería hablar de plazo para “resolver el procedimiento y notificar la resolución correspondiente”.

Parece que en este punto el reglamento concreta la obligación de información a la persona solicitante impuesta en la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Se debería ampliar el contenido de la información en coherencia con la norma a que se acaba de hacer referencia: en esta información se debe incluir el régimen de recursos contra la desestimación presunta y también la fecha en que se debe entender que se inicia el procedimiento a efecto del cómputo del plazo de resolución y notificación.

Con carácter general y en cuanto al procedimiento de acceso a la información pública, se echa de menos una regulación detallada y sistemática de la tramitación procedimental “desde el punto de vista de los órganos que intervienen en el procedimiento” y las decisiones que corresponden a cada uno de ellos. En la fase inicial de la tramitación procedimental el art. 18.3 habla del órgano competente para resolver la solicitud, que es el que debe formalizar la comunicación del art. 21 de la Ley 39/2015; pero después se pasa a hablar, de manera indeterminada, del “órgano competente”, referencia que puede parecer no suficientemente clara. Dado que en estos preceptos de la ley se habla también del órgano competente para resolver, en los casos en que sea así, habría que precisar si se trata del órgano competente para tramitar el procedimiento o de otro órgano (art. 19.2 por ejemplo). En algunos casos simplemente se habla “del órgano” (art. 19.1 segundo párrafo).

Otra cuestión de carácter general sería la relativa a cómo habría que hacer referencia a la persona solicitante de información pública. Al margen de algunas expresiones que pueden parecer inadecuadas por ser “excesivamente androcéntricas” (art. 19.3 “él”) hay que recordar que en el marco del procedimiento de acceso a la información pública la persona solicitante no debe acreditar interés alguno para poder acceder a la información pública. Es cierto que al presentar la solicitud el solicitante de información pública se convierte en interesado en el procedimiento de acceso de información pública, pero el uso indistinto de ambas expresiones (solicitante /interesado) quizás pueda producir cierto riesgo de confusión; quizás será deseable clarificar si queremos referirnos a esta persona como solicitante de información pública o como persona interesada (de hecho hay otras personas interesadas en el procedimiento).

El art. 18.4 deja fuera aquellos casos en los que la información ha sido elaborada, por ejemplo, por organizaciones internacionales o por entidades o personas privadas no sujetas a la LTAIPBG (p. ej., una universidad privada). En estos supuestos y a fin de que la solicitud no quede sin resolver por el hecho de que dichas entidades no tengan la obligación de hacerlo, ya que no están sujetas a la LTAIPBG, habría que especificar que en aquellos casos en que la información haya sido elaborada por un sujeto no obligado por la LTAIPBG, la competencia para resolver corresponderá al sujeto obligado que haya recibido la solicitud de acceso y posea la información.

Como propuesta *de lege ferenda* y que excede del ámbito regulatorio del real decreto, dado que ha decaído la proposición de ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, deberían dejar de exigirse los medios de identificación y firma electrónica previstos con carácter general por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a fin de no añadir cargas adicionales [disuasorias, a

juicio del Defensor del Pueblo] al procedimiento de acceso a la información pública.

DÉCIMA.- En el art. 19.1 se hace referencia a la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo anterior, sin que en dicho artículo se establezca (entendemos que quiere referirse al contenido mínimo obligatorio de la solicitud). En cuanto a la suspensión, se debería informar a la persona solicitante de cuándo empieza esta suspensión y cuando concluye.

La ampliación del plazo de asignación de la solicitud al órgano competente para resolverla debería seguir el mismo criterio adoptado en ocasiones parecidas en el borrador (ser la mitad del plazo inicialmente establecido -5 días- y no otro igual -10 días; véase, por ejemplo, el art. 19.1-).

En el apartado 3 del art. 19 existe una errata. Debería decirse “contactando con ella” en vez de “contactando con él”, ya que se refiere a la persona interesada.

El inciso inicial del art. 19.4 debería más acertadamente decir que “La aceptación y declaración del desistimiento se efectuará mediante resolución motivada,...”.

Los apartados 2 y 3 del art. 21 pueden refundirse en uno solo, ya que el apartado 2 hace referencia al final al supuesto contemplado en el apartado 3. La redacción que sugerimos es la siguiente: “Cuando se inadmita una solicitud por referirse a información en curso de elaboración, se informará a la persona solicitante del plazo previsto de terminación y, en caso de tratarse de información que vaya a ser objeto de publicación de carácter general, deberá indicarse a la persona solicitante el plazo previsto para la publicación y el medio por el que podrá acceder a la información solicitada”.

DÉCIMOPRIMERA.- Se propone una nueva redacción del apartado 2 del art. 22 con el siguiente tenor: “Tanto los informes preceptivos como los facultativos que hayan sido incorporados como motivación de una decisión final y cualquier otro que haya sido determinante en la toma de decisiones no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo”.

Por otra parte, nada obsta a que existan comunicaciones internas, constituyan o no trámites, que puedan contener valiosa información y, por tanto, deberían conocerse. De igual modo, ¿qué sucede con los informes que no se incorporan como motivación de una decisión porque no se acogen? ¿Por qué a priori no se puede solicitar acceso a ellos? De hecho, si se incorporan como motivación de una decisión, ya se conocen con la propia decisión. Lo importante es poder conocer todos los informes, preceptivos o facultativos, con independencia de si han sido incorporados o no en la motivación de la decisión. Puede haber

informes importantes que se hayan despreciado indebidamente al no incorporarlos en la motivación.

No se debería emplear el término “ex profeso” o “ad hoc” en el reglamento [art. 23.2 a)]. Mejor deberían sustituirse dichos términos por su significado en castellano: específico, concreto, especial, particular, etc. Por otra parte, estamos ante un supuesto de ejercicio del derecho de acceso para la obtención de algo que no es objeto suyo. Estaría ya dentro de lo mencionado en el art. 17.2 del borrador cuando se refiere a “consultas”.

En el párrafo b) se subsume en esta causa de inadmisión aquellos casos en los que la acción a realizar supone utilizar fuentes diferentes y dispersas “en el ámbito de ese órgano”. Entendemos que lo que se quiere dar a entender es que dichas fuentes dependan o estén bajo el ámbito de actuación de otros órganos diferentes al del órgano competente para resolver la solicitud de acceso. Si es así, debería expresarse con más claridad, dado que puede generar equívocos.

En cuanto al art. 24 creemos que podría suprimirse por economía y simplificación debería eliminarse (es reproducción del art. 18.1 d) y 18.2 de la LTAIPBG), además de ir en contra de la regla 4 de las Directrices de Técnica Normativa.

DÉCIMOSEGUNDA.- El apartado 1 del art. 25 debería hacer referencia a resolución o resoluciones y no a respuesta o respuestas. En cualquier caso, la referencia a dichas resoluciones deberá hacerse con respeto a la normativa de protección de datos personales.

En el párrafo a) del apartado 2 debe eliminarse la tilde de la conjunción “o”.

En el párrafo e) del apartado 2, hay una referencia a que se considerará repetitiva la resolución al solicitante de acceso cuando se le dice que es imposible darle respuesta, bien por el contenido o por razones de competencia. Pues bien, además de considerar que en este caso no estamos ante un tipo de solicitud repetitiva, reiteramos que no se trata en este caso de una causa de inadmisión contemplada en la LTAIPBG. Tanto si se trata de un supuesto de inexistencia de información solicitada, como de falta de competencia para resolver, de falta de objeto apropiado para el ejercicio del derecho de acceso, etc., no nos hallamos en ningún caso ante un presupuesto de hecho que justifique la aplicación de esta causa de inadmisión cuyos contornos y contenido desconocemos.

Por otra parte, el art. 26.2 c) y d) del borrador entiende que una solicitud es abusiva en dos supuestos muy ambiguos e indeterminados: “*suponga un riesgo*”

concreto, previsible y definido para los derechos de terceras personas o sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe”.

En el apartado 3, párrafo a), se podría contemplar la posibilidad de acordar, en su caso, la acumulación de procedimientos si se dieran los elementos que exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Y en el párrafo b) de ese mismo apartado se debería sustituir el empleo del término “reiterativa” por “repetitiva”, que es el término que emplea la LTAIPBG.

El párrafo b) del art. 26.3 del borrador creemos describe un supuesto de hecho que no encaja correctamente en el de solicitudes abusivas no justificadas con la finalidad de la ley. Ya se ha hecho referencia en este informe a supuestos en los que el objeto de la solicitud puede no encajar en el que “por naturaleza” corresponde al derecho de acceso, pero no por ese motivo tiene que merecer la solicitud la calificación de abusiva (cuando lo que se pide es información no existente, se solicita la realización de una actuación material, información administrativa, etc.). Tal vez se debería describir un supuesto de inadmisión que se refiera con carácter general a ese tipo de solicitudes que recaen sobre objetos que no tienen encaje en este derecho. No supone la creación de una causa ex novo de inadmisión, sino una plasmación concreta de lo dispuesto en el art. 88.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (solicitudes manifiestamente carentes de fundamento).

DÉCIMOTERCERA.- En cuanto al art. 27, debería concretarse más la expresión “debidamente identificados”. Seguramente se hace referencia (en coherencia con la Ley 39/2015, de 1 de octubre) a “debidamente identificados en el expediente”. También parece que debería concretarse más la duración del plazo de suspensión. Finalmente, después de este trámite e incorporadas al expediente, eventualmente, alegaciones de terceras personas interesadas, parecería lógico establecer un trámite de audiencia al solicitante de información pública.

Se propone la sustitución del término “criterios” por el más apropiado “límites” en el párrafo segundo del art. 27.3 del borrador. También se sugiere eliminar la tilde del adverbio “sólo” al inicio del art. 28.1.

En el art. 30.1 no se entiende que no se contemple la notificación preceptiva de la resolución de acuerdo con lo dispuesto en el art. 40.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a los terceros interesados a los que se les haya ofrecido el trámite de alegaciones del art. 19.3 y hayan comparecido, y qué decir tiene especialmente con aquellos que se hayan opuesto al acceso. No hacerlo –sin necesidad de que ellos manifiesten expresamente su deseo de ser notificados de la resolución que ponga fin al procedimiento de acceso- hará inviable la

interposición de reclamación potestativa ante el Consejo u órgano equivalente autonómico, o de recurso contencioso-administrativo a que se refieren los arts. 22.2 y 23 de la LTAIPBG, generando indefensión.

En relación con esta cuestión podemos estar ante una aparente antinomia normativa: en primer lugar tenemos la norma reguladora del procedimiento administrativo común, que es la que determina la condición de persona interesada en el procedimiento administrativo y los derechos que esta condición otorga, entre ellos el derecho a que se le notifique la resolución que pone fin al procedimiento; en segundo lugar, tenemos la norma que regula el específico procedimiento de acceso a la información pública que determina los sujetos a que se debe notificar esta resolución en contradicción con las previsiones de la norma general. En este contexto, parece que deberían primar las previsiones sobre los derechos de las personas interesadas en el procedimiento de acceso a la información pública y determinar que la resolución que ponga fin al procedimiento se notifique a todo aquel que tenga la condición de interesado en el procedimiento. Creemos que este es un asunto de máxima relevancia.

Sugerimos, también, una redacción más completa del apartado 7 del art. 31: "Si la información solicitada estuviera publicada, la resolución indicará al solicitante cómo puede acceder a ella. La resolución podrá proporcionar el enlace a dicha información y concretar los epígrafes, capítulos, datos e informaciones necesarias para localizar la información de forma inequívoca, rápida y directa a la información".

En el art. 32.1 no se entiende la frecuencia semestral para la publicación de las resoluciones denegatorias de acceso por aplicación de los límites del art. 14 o el acceso parcial del art. 16. Creemos que estas resoluciones deben ser publicadas en el menor plazo posible sin esperar al transcurso de esos plazos que consideramos más que dilatados.

En el art. 34.1 creemos que existe un error al establecer que el plazo de impugnación frente a una resolución presunta (creemos que quiere decirse "expresa") se cuenta desde el día siguiente a la notificación del acto impugnado.

Teniendo en cuenta la actual situación de inseguridad jurídica generada por los criterios divergentes que están sosteniendo el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y las restantes instituciones autonómicas en torno a si cabe o no presentar la reclamación en materia de transparencia en lugar de los recursos administrativos en los casos en que existe legislación sectorial específica (disposición adicional primera), resultaría necesario dilucidar si la reclamación ante el Consejo también cabe en aquellas materias que tengan regulación sectorial específica.

DÉCIMO CUARTA.- Pensamos también que puede preverse en el art. 35 del borrador que, comprobado por el Consejo a la hora de resolver la reclamación en materia de acceso que la información solicitada ha sido suministrada al solicitante, la resolución que se dictará será la de archivo por desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento. Este es el efecto previsto en el art. 21.1 párrafo segundo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y es la resolución que se adopta por la mayor parte de los comisionados autonómicos con competencia en esta materia –no así, el Consejo estatal-.

Pensamos que jurídicamente la estimación por motivos formales no es la resolución que en estos casos debe dictarse, sin perjuicio de que el Consejo pueda hacer en los fundamentos de la resolución de archivo un reproche al sujeto obligado por haber resuelto y formalizado la entrega de la información tardíamente. Creemos que ambas cosas son compatibles y justifican suficientemente que tal previsión tenga cabida en el borrador de reglamento que estamos observando.

Con respecto a lo que se establece en el art. 36.2 (las resoluciones se publicarán indicando si son firmes o no y si han sido objeto de recurso), hay que advertir que actualmente –al menos en lo que atañe al Consejo estatal- las resoluciones se están publicando a mes vencido, esto es, antes de que haya transcurrido el plazo ordinario de dos meses para recurrir en vía contencioso-administrativa la resolución del Consejo.

La rápida publicación de estas resoluciones que efectúa esta institución (que consideramos positiva a todas luces) haría imposible indicar si la resolución es o no firme por no haber transcurrido aún aquel plazo. Si esto no es posible, aún más lo será decir si se ha interpuesto recurso, ya que esta circunstancia se conocerá cuando se reciba en este órgano el oficio del juzgado o tribunal que corresponda reclamando el expediente administrativo.

Al hilo de esta observación, se sugiere que en algún momento se prevea –es probable que esto requiera una modificación a nivel legal- la obligación del recurrente de comunicar **inmediatamente** al sujeto obligado/autor de la resolución la interposición del recurso contencioso-administrativo, o hacer recaer esta obligación en el propio órgano judicial. Solo de esta manera se puede garantizar adecuadamente lo dispuesto en el art. 22.2 o facilitar la información al solicitante en cuanto se tenga constancia de que la resolución de la solicitud de acceso o de la reclamación potestativa no ha sido recurrida judicialmente.

DÉCIMO QUINTA.- Otras cuestiones que consideramos podrían ser abordadas en el borrador de real decreto son las siguientes:

a) Gestión documental

La gestión documental sigue siendo la gran olvidada en el borrador del reglamento, tal y como sucedió en la LTAIPBG. Ni un solo precepto se dedica a tan importante cuestión.

b) Obligaciones de publicidad activa

El borrador del reglamento tampoco contiene ningún precepto sobre la necesidad de regular la medición del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, valorando no solo la cantidad sino también su calidad y reutilización de la misma.

c) Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública

Sería necesario que el borrador del reglamento abordara el desarrollo de la disposición adicional primera de la LTAIPBG disponiendo que la remisión a la normativa específica reguladora del derecho de acceso solo se produzca cuando el régimen particular previsto en la misma sea más favorable que el recogido en la ley estatal. Si esto excediera del propio ámbito material de una disposición reglamentaria, nos gustaría que esto se tuviera en cuenta de cara a una futura iniciativa legislativa de modificación de la LTAIPBG actual.

d) El límite relativo a la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

El borrador de reglamento debería concretar –dado el número de resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que abordan esta cuestión- que solo afecta a la información elaborada de cara a los procesos judiciales y en tanto recaiga sentencia firme.

e) Plan formativo para el personal y campañas informativas para los ciudadanos.

La disposición adicional séptima de la ley tampoco es objeto de desarrollo por el borrador del reglamento en cuanto al modo, forma y plazos de los planes de formación dirigidos a los funcionarios y personal y de las campañas informativas para la ciudadanía.

DÉCIMOSEXTA.- Finalmente, se efectúan algunas observaciones de técnica normativa a título de ejemplo 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 (existen varas a lo largo del texto; un ejemplo sería el art. 28.4, que reproduce el art. 20.3 de la LTAIPBG).
- Economía de la cita (debe eliminarse la parte de texto en negrita de este tipo de expresiones “el artículo 2 **de este reglamento**”).
- Remisiones internas eliminando referencias “espaciales” (mejor “artículo 18” que “artículo anterior” o “apartado 2” en vez de “apartado anterior”, con el fin de evitar que futuras modificaciones puedan desvirtuar las remisiones –artículos 19.1 y 25.3-). En el apartado 3 del art. 7 debe eliminarse de la remisión interna “apartado 2 anterior” el término “anterior”, ya que aparte de no añadir nada (el apartado 2 solo puede ser anterior), incide en el defecto antes advertido.
- Uso no permitido de sinónimos (uso del término “respuesta” en vez de “resolución”, por ejemplo).
- Estructura no adecuada del artículo (cardinales cuando deben ser párrafos enunciados con letras minúsculas –artículo 5-).

Madrid, 19 de marzo de 2019.