

## **Informe que presenta AMAT sobre la Consulta pública al Proyecto de Ley de modificación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**

---

Recibida por esta Asociación la documentación remitida por CEOE en relación con el trámite de consulta pública previa del "*Proyecto de Ley de modificación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*", y una vez examinado su contenido a la luz de la normativa y demás antecedentes y disposiciones de aplicación en la materia, en el plazo señalado, se plantean las siguientes:

### **OBSERVACIÓN GENERAL**

#### **1. Artículo 2.1.b). Ámbito subjetivo de aplicación.**

El ámbito subjetivo de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, incluye en su apartado 2.1.b) a las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, de forma que les es de aplicación las obligaciones en materia de publicidad activa, derecho a la información pública y buen gobierno.

Si bien, la propia norma en su artículo 3, incluye a otros sujetos obligados, como son los partidos políticos, organizaciones sindicales y **organizaciones empresariales**, así como empresas privadas que en el periodo de un año hayan recibido ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, a los que solo son de aplicación las disposiciones del capítulo II en materia de publicidad activa de la presente norma, dada la **naturaleza privada de los mismos**.

Habida cuenta de lo anterior, el legislador en la redacción de la norma no ha tenido en cuenta la naturaleza privada de las Mutuas, al incluirlas en el ámbito de aplicación de esta norma, toda vez que las Mutuas son asociaciones privadas de empresarios, que colaboran en la gestión de prestaciones públicas de la Seguridad Social.

Así las cosas, la naturaleza privada de estas Entidades no debería quedar desvirtuada por aplicárseles normativa propia de las Administraciones Públicas, ya que no solo no se está respetando su estructura y organización interna, propias del ámbito privado, si no que se les está sometiendo a una serie de obligaciones que están diseñadas para ser cumplidas por entidades de carácter público, y no para entidades privadas, las cuales están sujetas al **principio de autonomía**.

### **PROPUESTA**

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone:

- Se suprima a las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social del ámbito de aplicación del artículo 2 de esta ley, y se sitúen entre los sujetos de artículo 3.

## OBSERVACIONES PRINCIPALES

### 1. Apartado 2. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

La disposición adicional primera de la Ley de Transparencia recoge las regulaciones especiales de derecho a acceso a la información pública, según la cual se establece que se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En esta propuesta de modificación de Ley, se propone valorar la sustitución de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local y en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, frente a las denegaciones, por el recurso ante los órganos de garantía de transparencia.

Se considera que esta modificación conllevaría una mayor complejidad de la que se debe huir, siendo conveniente mantener el actual régimen de recursos ordinarios.

### PROPUESTA

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone:

- Se mantenga el actual régimen de recursos ordinarios.

(Esta observación es subsidiaria a la observación general).

### 2. Apartado 3. Publicidad activa.

Con respecto a la publicidad activa, este proyecto de Ley presenta como propuesta incluir información sobre procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo, identificación e información de contacto de los órganos de representación unitaria y de representación sindical, información sobre el personal eventual y estadísticas extraídas de los registros de personal de las agendas institucionales de altos cargos.

Habida cuenta de lo anterior, se considera que esta propuesta ignora que la Ley de Transparencia resulta de aplicación a entidades que no tienen las mismas obligaciones que las Administraciones Públicas en esta materia, como son las Mutuas colaboradoras con la Seguridad, puesto que estas no aprueban Relaciones de Puestos de Trabajo, si no que están sujetas a una autorización expresa para cada uno de los puestos de Trabajo.

Igualmente, con respecto a los altos cargos, las Mutuas cuentan con contratos de alta Dirección, que se encuentran regulados por el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial de personal de alta dirección, por lo que no existen las mismas obligaciones en esta materia que para los altos cargos de la Administración Pública.

Por otro lado, para una Mutua, la cual tiene una rotación constante de personal, y que tiene procesos de selección activos de forma continua, la publicación los procesos selectivos supondría una gran carga de trabajo, al igual que ocurriría con la relación de puestos de trabajo, pues el personal de las Mutuas varía de centros con cierta asiduidad.

## PROPUESTA

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone que:

- Se delimite el ámbito de aplicación de esta propuesta a aquellas Entidades a las que le es de aplicación las obligaciones en esta materia.

### 3. Apartado 4. Derechos de acceso

En primer lugar, en esta propuesta de modificación de Ley se propone habilitar una nueva vía ágil con la posibilidad de solicitar información sin necesidad de identificar al solicitante sobre la información que ya se encuentre publicada o aquella otra en la que no resulten aplicables límites o causas de inadmisión.

Se considera innecesaria esta modificación toda vez que, el artículo 12 de La ley de Transparencia ya regula el derecho de acceso a la información pública por lo que, si la misma ya se encuentra publicada, carecería de sentido habilitar una nueva vía de acceso a la misma, ya que se estaría duplicando este acceso. En todo caso, y en aras de una mayor transparencia, el ejercicio del citado derecho de acceso debería implicar la adecuada identificación del solicitante.

En este mismo sentido, se considera fundamental la identificación del solicitante, ya que existen Consultas vinculantes que rechazan el acceso a la información puesto que no hay relación entre el solicitante y la información solicitada. En este sentido, la Resolución R/159/2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno manifiesta que:

*“En definitiva, hemos señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado “función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores” (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2). Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5)”.*

En segundo lugar, en esta propuesta de modificación de Ley se propone una tutela específica mediante la regulación de un procedimiento contencioso-administrativo de carácter especial.

De nuevo, se considera que la creación de un nuevo procedimiento jurisdiccional específico implicaría una mayor complejidad que no se comparte, puesto que los actuales procedimientos contencioso-administrativos ya garantizan el adecuado derecho a la tutela judicial efectiva que exige la Constitucional Española.

En tercer lugar, en esta propuesta de modificación de Ley se incluye una propuesta de “eliminación de la preferencia de realizar el acceso a la información por vía electrónica, la entrega de la información a la persona solicitante en la forma y formato elegidos” se considera que no es adecuada, toda vez que es una preferencia, no una imposición. Asimismo, en ocasiones la información a entregar presenta un gran volumen de documentación con su consecuente gasto material.

Así las cosas, la Ley de 19/2013 Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno esta enfocada a un acceso telemático, tal y como establece su propio artículo 22:

*“1. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”*

Habida cuenta de lo anterior, la eliminación de la preferencia telemática puede suponer no solo un gasto económico para el Estado, sino contravenir la política de reducción de uso de papel, a la que hace referencia el Tribunal de Cuentas, por ejemplo, en su informe nº 483 de Fiscalización Operativa sobre la Eficiencia en el Uso de los Inmuebles de la Seguridad Social, con especial referencia a la Eficiencia Energética.

## **PROPUESTA**

En virtud de lo anteriormente expuesto se propone que:

- Se suprima la habilitación de *“una nueva vía ágil con la posibilidad de solicitar información sin necesidad de identificar al solicitante sobre la información que ya se encuentre publicada o aquella otra en la que no resulten aplicables límites o causas de inadmisión”*.
- Se suprima de la creación de un nuevo procedimiento jurisdiccional específico mediante *“la introducción de modificaciones procesales que aseguren su protección jurisdiccional por una vía especial”* manteniéndose el actual procedimiento contencioso administrativo.
- Se mantenga de la preferencia telemática de acceso a la información, como actualmente se define en esta ley

(Esta observación es subsidiaria a la observación general).

## **4. Apartado 5. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia.**

En este apartado se propone la tipificación de infracciones y sanciones muy graves por parte del legislador básico, y la previsión de un régimen sancionador completo para la Administración General del Estado, atribuyéndose al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la potestad de imponer multas coercitivas.

Habida cuenta de lo anterior, se manifiesta el desacuerdo con esta propuesta ya que dicho régimen sancionador resultaría inocuo en la mayoría de los casos, toda vez que las entidades sujetas al mismo son Administraciones Públicas a las que no se le podría imponer multa alguna.

Por otro lado, al igual que se entiende que la falta de cumplimiento ha de estar sancionada, también habrá de concretarse y delimitarse qué otros supuestos son susceptibles de ser sancionables, toda vez que, al no estar tipificados claramente, pueden existir resoluciones contrarias en la materia, aumentando de esta forma la litigiosidad.

## PROPUESTA

En virtud de lo expuesto, se propone que:

- Se revise dicha propuesta y su viabilidad.

(Esta observación es subsidiaria a la observación general).

## OTRAS OBSERVACIONES

Aprovechando la idoneidad de la ocasión, se propone la revisión de ciertos conceptos a los que no se hace mención en este proyecto de Ley, y que, sin embargo, se considera necesaria su revisión.

### 1. Artículo 12. Legitimidad

El artículo 12 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno señala que *“todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”*.

Se entiende que este artículo es demasiado amplio y no esclarece los supuestos de legitimidad, los cuales, deben de ser concretados.

Habida cuenta de lo anterior, se referencia de nuevo la Resolución R70159/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, según la cual un sindicato ha de mostrar su vínculo con el asunto reclamado en cuestión. En este sentido, la citada Resolución señala lo siguiente:

*“Ahora bien, desde la STC 101/1996, de 11 de junio, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada”*.

## PROPUESTA

En virtud de lo anterior, se propone que:

- Se concrete en la norma los supuestos de legitimidad para acceder a la información pública.

(Esta observación es subsidiaria a la observación general).

### 2. Artículo 13. Información Pública

El artículo 13 de la Ley de Transparencia señala que *“se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que*

*obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.*

Se entiende que es fundamental precisar no sólo el contenido sino también la extensión del concepto de “información pública”, toda vez que no son escasas las ocasiones en las que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha necesitado precisar este concepto, véase como ejemplo la Resolución 966/2021, la Resolución 44/2020 o la Resolución 374/2022 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En este sentido, la Resolución 966/2021 especifica que:

*“Cabe recordar que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha explicitado en diversas ocasiones, entre otras, en la Resolución 402/2020, de 3 de septiembre, y en la Resolución 223/2017, de 25 de julio, que el concepto de información pública contemplado en el artículo 13 de la citada Ley 19/2013, viene referido a información que ya existe, circunstancia ésta que no se da en el presente caso, puesto que en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática no existe información ni documentación alguna sobre la cuestión planteada en la solicitud.*

## **PROPUESTA**

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone que:

- Se precise el concepto de “información pública”, así como su contenido en este proyecto normativo.

(Esta observación es subsidiaria a la observación general)

### **3. Artículo 18. Causas de inadmisión**

El artículo 18 de la presente ley señala como causas de inadmisión:

*“1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:*

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*
- d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*
- e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

*2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”.*

Nuevamente, se considera necesario concretar y/o clarificar aquellos conceptos que no quedan suficientemente claros, tales como los conceptos de “reelaboración” y “abusos” y que las Resoluciones 163/2021, la Resolución 792/2021 o la Resolución 351/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han necesitado delimitar.

En este sentido, la Resolución 163/2021 precisa el concepto de “reelaboración”, señalando lo siguiente:

*“Dicho lo anterior, el concepto de reelaboración como causa de inadmisión ha sido interpretado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones de tal manera que puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada.”*

De igual modo, la Resolución 351/2021 argumenta lo siguiente en cuanto a considerar una petición abusiva:

*“En caso de ser atendida, ello requeriría un tratamiento que obliga a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tiene encomendado, y así resulta de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”.*

## **PROPUESTA**

En virtud de lo anteriormente expuesto, se propone que:

- Se concreten y/o clarifiquen los términos “reelaboración” y “petición abusiva” en este proyecto normativo.

(Esta observación es subsidiaria a la observación general).