



Nota de valoración de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen gobierno

Entre el 14 y el 30 de julio de 2017 y entre el 1 y el 15 de septiembre de 2017 se realizó una consulta previa a la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen gobierno.

Dicha consulta se realizó de conformidad con lo previsto en de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común y con el artículo 26.2 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En este proceso se recibieron un total de **41 aportaciones** cuyo texto íntegro se encuentra publicado en el siguiente enlace al Portal de la Transparencia: [Documentación consulta previa](#)

A continuación se realiza un resumen de las aportaciones recibidas junto con su valoración:

Sobre el proceso de consulta previa

Varias de las aportaciones recibidas se refirieron al proceso de consulta previa:

- Objetando el escaso tiempo concedido y el momento de realizar este trámite (en el mes de julio coincidiendo con el periodo estival)
- Planteando la necesidad de dar la máxima difusión a esta fase de la tramitación
- Solicitando la publicación de un nuevo borrador de reglamento
- Pidiendo la valoración de las observaciones que se realizaron en 2015 a un anterior borrador

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que atendiendo a dichas aportaciones se decidió ampliar el periodo de consulta previa entre el 1 y el 15 de septiembre de 2017. En este sentido, si bien la ley prevé que este trámite tenga una duración de 15 días naturales, se trata de un plazo mínimo y nada impide que dicho plazo se amplíe, compartiéndose la necesidad de maximizar el debate y participación en todo el proceso de elaboración del reglamento.

La apertura del periodo de consulta previa y su ampliación se comunicó a través de las redes sociales y del Portal de Transparencia y también mediante comunicación por correo electrónico a los representantes de la Sociedad Civil en la fase de preparación del tercer Plan de Gobierno Abierto así como a los representantes de CC.AA, EE.LL y de los Ministerios.



De acuerdo con artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común y con el artículo 26 de la ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta consulta previa tenía por objeto recabar la opinión de los sujetos y organizaciones potencialmente afectadas por la futura norma acerca de:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- La necesidad y oportunidad de su aprobación
- Los objetivos de la norma
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

La consulta previa es por lo tanto un trámite anterior a la propia elaboración del texto normativo y tiene por objeto conocer la opinión de los interesados con carácter previo a la redacción misma del proyecto para poder tener en cuenta las preocupaciones y necesidades de los interesados a la hora de redactar la norma. Esta fase es independiente del trámite de audiencia e información pública que se abrirá más adelante y en el que se recabará la opinión de los interesados sobre un proyecto concreto.

Se inicia, de esta forma, la tramitación de la norma, sin perjuicio de que todas las aportaciones realizadas en 2015 sobre un borrador anterior y en su mayoría reiteradas en esta fase de consulta previa se han tenido en cuenta a la hora de redactar este informe y que se tendrán en cuenta en la redacción de la norma.

Sobre las alternativas planteadas

Las tres alternativas planteadas por la Administración General del Estado al plantear la consulta previa fueron:

- 1ª/ Proseguir con la tramitación del borrador de reglamento iniciada entre 2014 y 2015
- 2ª/ Esperar a la eventual modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre
- 3ª/ No proceder al desarrollo reglamentario

De lo 41 interesados que realizaron aportaciones en la consulta:

- Seis se mostraron expresamente partidarios de la alternativa 2: “esperar a la modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, si bien en la mayoría de los casos formularon recomendaciones generales de cara a la redacción del reglamento
- Cinco se inclinaron expresamente por la alternativa 1: “Proseguir con la tramitación del borrador de reglamento iniciada entre 2014 y 2015”.
- Uno de ellos planteó la conveniencia de acometer en paralelo el desarrollo reglamentario y la reforma de la ley.
- El resto (29 interesados) no se pronunció sobre las alternativas pero planteó observaciones y orientaciones de cara a la redacción del proyecto de reglamento.
- Ninguno optó por la alternativa 3 “No proceder al desarrollo reglamentario” y en una de las aportaciones se cuestionó que una de las alternativas barajadas pudiera ser la no aprobación de un reglamento de desarrollo de la ley.



Tras el análisis de las aportaciones recibidas en la fase de consulta previa, se ha optado por proseguir con la tramitación del proyecto de reglamento si bien la misma se acompañará con las novedades que puedan derivarse de la modificación de la Ley de Transparencia, actualmente en tramitación parlamentaria.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que el proceso de tramitación de las normas reglamentarias es largo, siendo conveniente no demorar su inicio, máxime teniendo en cuenta el tiempo transcurrido sin el desarrollo de la ley y que el reglamento ha sido ampliamente demandado por la sociedad civil en el proceso de elaboración del tercer Plan de Gobierno Abierto 2017-2019.

Por lo que se refiere a la alternativa de no proceder al desarrollo reglamentario, debe tenerse en cuenta que la Ley plantea la necesidad de analizar tanto las soluciones alternativas regulatorias y como las no regulatorias. Esta es la razón por la que, al lanzar el proceso de consulta previa, se incluyó, entre otras, la alternativa de no aprobar un reglamento, si bien se adelantaba ya que razones de seguridad jurídica aconsejaban proceder al citado desarrollo con el fin de asegurar una aplicación uniforme y eficaz de la ley.

Sobre cuestiones que precisan regulación a través de norma con rango de ley

En la fase de consulta previa se han formulado diversas propuestas de modificación de la ley: competencias del CTBG en materia sancionadora, composición del CTBG, establecimiento de multas coercitivas, sentido del silencio en el ejercicio del derecho de acceso, o su regulación como derecho fundamental, entre otras, cuestiones.

Se trata de aspectos que exceden del desarrollo reglamentario. En cualquier caso, parte de las cuestiones planteadas, se incluyen en la proposición de ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, y la tramitación y redacción del reglamento se acompañará con las novedades que puedan derivarse de la modificación de la Ley de Transparencia.

Sobre la tramitación del proyecto

Algunas de las observaciones han incidido en la necesidad de maximizar el debate y la participación en la tramitación del real decreto.

En este sentido se procurará la ampliar al máximo el periodo de debate y audiencia y también se buscará la máxima transparencia en cada una de la fases del proyecto y de la documentación asociada.

Finalmente, se procurará agilizar al máximo el calendario previsto, acompañándolo a la tramitación en el Parlamento de la modificación legal en curso y haciendo posible la máxima participación en las distintas fases.



Sobre la aplicación supletoria o con carácter básico del reglamento

Varias de las aportaciones recibidas han puesto de manifiesto la necesidad de asegurar una aplicación uniforme de la ley por los sujetos obligados, no limitándose a los sujetos del ámbito estatal y se ha señalado que deberían hallarse dentro del ámbito de aplicación las entidades que integran la Administración Local, en desarrollo de la normativa básica contenida en la Ley.

Al respecto, cabe señalar que en la actualidad la mayoría de las CCAA han dictado leyes de transparencia e incluso existen, como por ejemplo en el caso de la Generalitat Valenciana, reglamento de desarrollo de las mismas.

El posible carácter básico de algunos preceptos, y en su caso, la aplicación supletoria de este Reglamento a otras Administraciones Públicas en los términos previstos en el artículo 149.3 de la Constitución Española, será objeto de consulta a la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales.

Sobre el ámbito de aplicación de la norma

En la fase de consulta previa se han recibido aportaciones sobre la forma de aplicación de la ley y del reglamento a las distintas tipologías de sujetos. Así, entre otras consideraciones, se han planteado las siguientes:

- Previsión de especialidades de aplicación de la ley para las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, atendiendo a su naturaleza jurídica
- Aclarar el régimen de las Corporaciones de derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo.
- Desarrollar mejor las obligaciones de entidades privadas y organizaciones empresariales y otros sujetos obligados.
- Inclusión, en el ámbito de aplicación del reglamento, de la Casa de su majestad el rey, Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Banco de España, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social.

El propio Consejo de Estado en el dictamen sobre el anteproyecto de ley de transparencia señaló que las obligaciones de publicidad no pueden imponerse a todos los entes, entidades y organismos con el mismo alcance. De hecho la propia ley se refiere en unos casos a todos los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación mientras que en otros menciona solo como sujetos obligados a las Administraciones Públicas o modula las obligaciones.

A la vista de las aportaciones recibidas, se ha considerado oportuno:

- Incluir en el ámbito de aplicación a todo el sector público estatal, a las corporaciones de derecho público de ámbito estatal en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo y a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y las entidades privadas del artículo 3 de la ley.



- Modular las obligaciones de publicidad activa en función de los sujetos obligados, de acuerdo con las propias previsiones de la ley, con secciones diferenciadas para el sector público estatal, para las corporaciones de derecho público y para las entidades del artículo 3 de la ley.
- Regular las obligaciones de suministro de información de las personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (art 4 de la ley), previo requerimiento, concretando plazos de contestación y previéndose la concreción de obligaciones y formas de seguimiento en los respectivos contratos o conciertos.
- Excluir de su ámbito los órganos constitucionales, teniendo en cuenta su especial independencia y naturaleza.

Sobre regulaciones especiales de acceso a la información pública

Algunos de los interesados se ha referido a los problemas derivados de la coexistencia de la Ley 27/2006, de 18 de julio que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente y de la ley 19/2013.

Al respecto si bien es cierta y muy variada la casuística de coincidencias que se han detectado a través de las solicitudes de información recibidas hasta la fecha y generado sobre la aplicación de ambas legislaciones, tal y como viene reconociendo en sus resoluciones el mismo CTBG, las posibles lagunas no deben resolverse en el ámbito de la legislación de transparencia y acceso a la información en general del sector público, sino en el marco de la legislación del derecho de acceso a la información ambiental.

Sobre la Publicidad Activa

En la fase de consulta previa, se ha puesto de manifiesto la necesidad de concretar muchos aspectos relacionados con las obligaciones de publicidad activa. Así, las aportaciones han versado, entre otras cuestiones, sobre los medios y periodicidad de la publicación, sobre la necesidad de un lenguaje sencillo y accesible, sobre la información a publicar por cada tipo de sujeto, sobre los umbrales previstos en la ley para las entidades receptoras de subvenciones, sobre la ampliación de contenidos mínimos de publicidad activa, y sobre la identificación de mapas de contenidos.

En este sentido, se considera oportuno incluir las siguientes previsiones en el reglamento:

- Establecer una serie de disposiciones y principios generales aplicables a todos los sujetos y no solo al sector público: publicidad por medios electrónicos, claridad de la información, principios de reutilización, accesibilidad, interoperabilidad, calidad y demás previstos en la ley, actualización periódica.
- Desarrollar aspectos relativos a la publicación en el Portal de Transparencia, como punto que facilite el acceso a la información, concretando los sujetos incluidos en



su ámbito y abordando cuestiones relativas a las fuentes de información centralizadas que asegure la unicidad y rapidez en la actualización.

- Abordar la periodicidad de la publicación de la información del sector público y su actualización, previendo plazos generales por defecto y otros plazos concretos, en función del tipo de información de que se trate.
- Modular las obligaciones mínimas de publicidad activa en función de los sujetos obligados sin que, en ningún caso, proceda una interpretación restrictiva de la ley contraria a su espíritu que pudiera suponer un exceso reglamentario.
- Concretar las obligaciones de publicidad activa de las corporaciones de derecho público que se circunscriben a sus actividades sujetas a derecho administrativo
- Concretar las obligaciones de publicidad activa de los otros sujetos obligados previstos en el artículo 3 de la ley centrándolas en las subvenciones públicas recibidas, en los contratos, convenios, y encomiendas con el sector público y en la información económica y presupuestaria que permita conocer adecuadamente el destino dado a los fondos públicos recibidos.
- Concretar los umbrales previstos en la ley para las entidades receptoras de subvenciones, considerando la suma de todas las ayudas recibidas con independencia del importe individual de cada una de ellas y de la Administración Pública que las concede y abordando aspectos tales como el momento de inicio de las obligaciones, su duración en el tiempo, las subvenciones plurianuales y el cálculo por años naturales.
- Facilitar el cumplimiento de determinadas obligaciones por las Pymes a través de la propia Administración
- Desarrollar la publicidad en el Portal de Transparencia de la información solicitada con mayor frecuencia Abordar la elaboración de mapas de contenidos y su publicación en el Portal de Transparencia.

Sobre el derecho de acceso

Han sido muy numerosas las aportaciones que han incluido observaciones en aras a simplificar al máximo el procedimiento y agilizarlo, acotando plazos. También han sido varias las recomendaciones para una mejor delimitación del ejercicio del derecho de acceso y una aplicación lo menos restrictiva posible de los límites y causas de inadmisión previstos en la ley. Se ha insistido con carácter general en la necesidad de incorporar los criterios del CTBG.

Atendiendo a estas aportaciones, se considera adecuado que el proyecto de reglamento incorpore las siguientes previsiones:

- Precisar que el derecho de acceso se entenderá sin perjuicio de otros derechos como el de petición o de otros mecanismos de información como los servicios de atención al ciudadano
- Establecer distintas previsiones en aras a facilitar y simplificar la relación con el interesado. Así, por ejemplo:



- Un plazo máximo para la remisión de la solicitud al órgano competente para resolver.
 - La necesidad de realizar cuantas gestiones fueran precisas para orientar ayudar al interesado en caso de aclaración y la ampliación del plazo cuando la dificultad de las aclaraciones lo requiera.
 - La necesidad de motivar la ampliación del plazo para resolver cuando el volumen o la complejidad de la información lo precise.
 - La presentación de la información garantizando su integridad, autenticidad y fiabilidad.
- Garantizar que la interpretación de las causas de inadmisión sea restrictiva, acotando conceptos de acuerdo con la experiencia en la aplicación de la ley e incorporando los criterios del CTBG.
 - Aplicar de forma restrictiva los límites previstos en la ley, asegurando una aplicación justificada y proporcionada de los mismos, impidiendo su invocación automática e incidiendo en la necesidad de motivación, atendiendo a un test del daño al interés que se salvaguarda y un test del interés público o privado en el acceso.

Otras observaciones

Se han formulado otras observaciones de detalle (sobre categorías específicas de publicidad activa, sobre aspectos puntuales de la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública, sobre las Unidades de Información de Transparencia, ...) a tener en cuenta en la redacción de la norma, siempre en el ánimo asegurar la interpretación de la norma más favorable a los interesados y que asegure una correcta aplicación de la ley.