

PONENCIA 6ª VERSIÓN LIMPIA

1.- Mandato del IV Plan de Gobierno Abierto

El IV Plan de Gobierno Abierto, en el contexto de la previsión de reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), hace referencia a la necesidad de profundizar en las cuestiones más demandadas por la ciudadanía. Aunque entre ellas no menciona en su literalidad la introducción de un régimen sancionador en la ley, lo cierto es que sí se refiere a "las máximas garantías en el ejercicio del derecho de acceso y en la actividad de los órganos garantes", lo que debe comprender, sin duda alguna, medidas de este carácter.

El propio documento del IV Plan, al describir lo que denomina "proceso de co-creación" del documento, alude a que la Dirección General de Gobernanza Pública programó la celebración de talleres mixtos entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil, encomendando su dinamización a representantes de la Academia en el Foro de Gobierno Abierto. Entre las propuestas que en el taller de transparencia resultaron mejor valoradas, cita, se encuentra la de "reforzar los órganos garantes y régimen sancionador y coercitivo".

Atendiendo al compromiso adoptado en el Plan y con independencia de la preceptiva consulta pública previa que es preciso llevar a cabo en la puesta en marcha de cualquier iniciativa normativa, creemos que es vital garantizar en este proceso un **diálogo abierto y permanente real**, no aparente, con la ciudadanía. Creemos que este es un ingrediente esencial para el éxito del proceso.

A este respecto y porque lo hemos mencionado, la **consulta pública** no debería limitarse a un mero trámite, como en muchos casos se ha convertido, con decisiones ya predeterminadas, sino que debe descender a un grado de detalle suficiente en las preguntas que se formulen a la sociedad y número aceptable de ellas que aborden o cubran todos los aspectos -que no son pocos- que la reforma pretende abordar. Este trámite debe ser compatible con otras iniciativas paralelas que aseguren que la ley de transparencia no se tramita y aprueba en los despachos ajena al debate y demandas sociales.

2.- El régimen sancionador en el marco normativo actual

No hay nada mejor que citar las palabras de nuestro presidente de subgrupo para iniciar este capítulo aludiendo a lo que es un clamor unánime, una necesidad que urge satisfacer: dotarse de un régimen sancionador en materia de transparencia. En palabras de Severiano Fernández, un régimen sancionador contribuye a desempeñar tres importantes funciones: como elemento cultural, al definir el desvalor legal de las conductas más gravemente lesivas del principio de

transparencia, como elemento de prevención general de dichas actuaciones y, finalmente, como un instrumento represor de las mismas¹.

Toda la teoría de la regulación insiste en la ineludible necesidad de incluir en las normas sistemas de corrección previa, instrumentos de control de su cumplimiento y, en su caso, sanciones por incumplimiento de las normas. Los receptores de las normas y obligados a su cumplimiento no tienen por qué ser personas dotadas de plena racionalidad, capacidad y moralidad. Hay tres tipos de limitaciones humanas que las normas tienen que prever. En primer lugar, la limitación cognitiva y la racionalidad limitada, con todos los sesgos que un pensamiento rápido conlleva; en segundo lugar, la moralidad limitada de muchos actores, que ponen por delante el interés privado sobre el interés común; tercero, la capacidad limitada, que hace que los obligados no siempre tengan los medios y capacidades para poder cumplir la norma. De ahí que una buena norma tenga que incluir en su regulación tres tipos de instrumentos para ayudar al buen cumplimiento de esta: en primer lugar, sistemas de apoyo y consulta que auxilien a superar los límites en las capacidades; segundo, sistemas de corrección que ayuden a reducir sesgos y comportamientos irracionales en la implementación; finalmente, sanciones, que establezcan desincentivos suficientes para evitar la impunidad ante los incumplimientos.

Hasta diez comunidades autónomas han incluido en sus leyes de desarrollo de la normativa básica, regímenes sancionadores en materia de transparencia y acceso a información pública (en ocasiones, también, sobre otras materias cuya regulación también han abordado: reutilización de la información pública, grupos de interés, etc.). Además de estas leyes, hay que tener en cuenta que las Comunidades de Islas Baleares y País Vasco no tienen leyes en esta materia posteriores a la aprobación de la LTAIBG, y Castilla y León aprobó un proyecto de nueva ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización en octubre de 2021 (finalmente, decaído por la convocatoria de elecciones anticipadas en diciembre de ese mismo año), que también contemplaba un régimen sancionador.

Las leyes autonómicas que incluyen sistemas sancionatorios en materia de transparencia y acceso a la información pública son las siguientes:

- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (título VI, artículos 50 a 58).
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (título V, artículos 41 a 50).

¹ "La garantía sancionadora en materia de transparencia pública". Castillo Blanco, Federico (presidente o presidenta), *Defensa del Patrimonio Público y Represión de Conductas Irregulares*. Madrid: Iustel, págs. 735-759.

- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública de Canarias (título V, artículos 66 a 72).
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña (título VII, capítulo II, artículos 76 a 90).
- Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (título IV, artículos 48 a 57).
- Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria (título IV, artículos 42 a 51).
- Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (título V, artículos 54 a 62).
- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias (título II, capítulo III, artículos 47 a 50).
- Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (título VI, artículos 80 a 88).
- Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (título V, artículos 65 a 76).

El número de Comunidades que han optado por cubrir, lo que ha venido siendo considerado unánimemente por la doctrina científica, una clara laguna de la normativa estatal refuerza la idea de la necesidad de tener un régimen de esta naturaleza para garantizar en mejor medida el cumplimiento de las previsiones en esta materia. También aboga esta idea la fecha temprana en la que gran parte de estas normas autonómicas fueron aprobadas (cuatro de ellas en 2014, durante el primer año de publicación oficial de la ley estatal, aun cuando esta no estaba todavía vigente en para las Comunidades autónomas). Ninguna de estas, transcurridos casi ocho años desde su aprobación, han optado ni por la derogación ni rebaja de este régimen, lo que no deja de ser también una muestra de la pertinencia de contemplar un sistema de infracciones y sanciones, lo que es común, por otra parte, a las normas de derecho comparado.

Esta difícilmente explicable carencia de la ley estatal de 2013, con independencia de los desarrollos autonómicos a los que hemos hecho referencia, deja sin reproche posible alguno a los incumplimientos de los sujetos obligados que escapan al alcance de la normativa autonómica. En especial, el sector público e instituciones del Estado.

Los máximos órganos consultivos gubernamentales que han dictaminado los respectivos anteproyectos de ley autonómicos nos han alertado sobre la falta de

conveniencia o constitucionalidad de estas regulaciones². Pueden consultarse a este respecto, los siguientes:

- Dictamen 73/2014, de 10 de febrero, del Consejo Consultivo de Andalucía.
- Dictamen 238/2014, de 24 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias.
- Dictamen 2014/0641, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad valenciana.
- Dictamen 56/2015, de 2 de marzo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.
- Dictamen 164/2016, de 7 de julio, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.
- Dictamen 258/2016, de 19 de julio, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.
- Dictamen 464/2020, de 10 de septiembre, del Consejo de Estado³.
- Dictamen 316/2020, de 17 de diciembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya⁴.
- Dictamen 191/2021, de 29 de junio, del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El dictamen 707/2012, de 19 de julio, del Consejo de Estado, sobre el anteproyecto de LTAIBG, no efectúa pronunciamiento alguno sobre el régimen sancionador en la materia que nos concierne -solo en materia de buen gobierno- dada la práctica ausencia absoluta de referencias en el texto dictaminado, aunque recomienda claramente su incorporación⁵. También alertaba el Consejo sobre la falta de previsión de las consecuencias que el incumplimiento de la obligación de

² En algunos casos, las leyes han sido tramitadas con ocasión de proposiciones de ley, en cuyo caso, no existen dictámenes de esta naturaleza.

³ Sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.

⁴ Sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵ "Asimismo, podría introducirse en el título I un régimen sancionador que permitiera reprimir las conductas contrarias a las normas de transparencia que el anteproyecto recoge. Esta recomendación responde a la necesidad de reforzar el carácter imperativo que las normas de la proyectada Ley poseen, atendiendo al modo en que se encuentran formuladas, pues para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prever las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento".

suministro de información podía conllevar para los sujetos del artículo 4 de la ley; la determinación de tales consecuencias resulta importante no solo para evitar quiebras del principio de seguridad jurídica, manifestaba, sino también para reforzar el carácter imperativo del deber de suministro de información, que puede verse desvirtuado si no se sanciona de algún modo la falta de colaboración prevista. Se trata, en definitiva, de cuestiones que para el alto órgano consultivo deberían haber sido abordadas, siquiera de manera abstracta y general en el anteproyecto, a fin de proporcionar los criterios necesarios para un eventual desarrollo reglamentario.

También Transparencia Internacional España o la Oficina Antifraude catalana se pronunciaron en fecha temprana a favor de la inclusión de un régimen sancionador en esta materia. Como sabemos, sin embargo, la LTAIBG solo tipifica dos infracciones en materia de transparencia y acceso a la información pública: el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa (artículo 9.3) y el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a información pública (artículo 20.6)⁶. Ambas dos tienen la calificación de infracciones graves, y solo la segunda de ellas tiene carácter básico a la vista de lo dispuesto en la disposición final octava de la ley estatal.

Fueron varios los expertos que comparecieron a lo largo de 2012 y 2013 ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados que insistieron en la necesidad de que la ley se dotase de un sistema sancionador completo, cuestión esta que a la vista del tenor de la LTAIBG inexplicablemente no tuvo acogida en el texto finalmente aprobado. Este aspecto, como ya hemos dicho, ha sido objeto de crítica unánime y aunque tuvo reflejo más tarde en alguna proposición de ley, no tuvo un recorrido exitoso.

3.- Aspectos clave a tener en cuenta

¿Cuáles son los aspectos que han puesto de manifiesto los dictámenes más arriba mencionados y que consideramos que deberían ser tenidos en cuenta por el autor del proyecto de ley y legislador a la hora de incorporar un régimen sancionador en esta materia?

- El legislador debe ajustarse a las exigencias de *lex scripta*, *lex praevia* y

⁶ Esta misma infracción, aunque prevista con carácter general para la falta de resolución expresa en cualquier procedimiento, está prevista en el artículo 21.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas:

“El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable”.

lex certa (STC 6/1994, de 17 de enero, FJ 2), extremando su celo para asegurar el respeto a la doble garantía, material y formal, que deriva del artículo 25.1 de la Constitución (SSTC 50/2003, de 17 de marzo; 161/2003, de 15 de septiembre, y 25/2004, de 26 de febrero, entre otras). El cumplimiento de tales exigencias debería traducirse en la precisa tipificación de los ilícitos administrativos y de las correspondientes sanciones; tarea que debe culminar con un grado de concreción suficiente, que permita garantizar que los interesados puedan conocer qué tipo de conductas serán consideradas como infracción y cuáles son sus consecuencias jurídicas.

- Es necesario garantizar la suficiencia de rango de la norma en la que se tipifiquen las infracciones y se establezcan las sanciones, norma que ha de tener la condición de ley en sentido formal, pues el Tribunal Constitucional ha entendido que la expresión "legislación vigente" empleada por el artículo 25.1 de la Constitución equivale a una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2; 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4 y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). Esto no excluye la posibilidad de que dicha norma pueda remitirse a otras de rango reglamentario, pero para eso es preciso que en la propia Ley se encuentren suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. Lo que veda la Constitución es una remisión tan laxa "que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley" (STC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, entre otras muchas).

Lo anterior exige, sin duda, que exista, cuando menos, una mínima regulación legal, que jamás podría ser suplida con la aprobación del actual proyecto de real decreto de desarrollo de la LTAIBG, pendiente de aprobación desde hace años. Este es uno de los motivos por los que de forma reiterada se ha puesto en cuestión que los esfuerzos del Gobierno se centren en la tramitación de una norma de desarrollo reglamentario de la LTAIBG que en ningún modo iba a poder abordar los déficits más importantes de la ley, como es el caso de la ausencia de régimen sancionador. Esto no ha impedido, además, que tal empeño haya sido también en balde dado que el primer borrador de reglamento ya ha cumplido un lustro sin que la norma haya podido aún ser aprobada.

- Como es previsible que alguno de los tipos de infracción introduzca la "reiteración" o la "reincidencia" como parte de su enunciado, deberán estas definirse, entendiendo que resulta insuficiente la simple alusión a la previa comisión de otras faltas graves o leves. La definición legal debe señalar, también cuando menos, la sanción previa por resolución firme y el número de resoluciones, así como su naturaleza. La concreción de los plazos en los que debe apreciarse la reincidencia o reiteración deben ser razonables (factibles) teniendo en cuenta el tiempo que se invierte en la

instrucción de los procedimientos o en la adquisición de la firmeza administrativa por parte de las resoluciones sancionadoras previas.

- Evitar el uso de conceptos jurídicos indeterminados que oscurecen la necesaria certidumbre de las normas (por ejemplo, el término “injustificado”) o las remisiones del tipo “al procedimiento que corresponda”, cuando se desconoce por completo cuál puede ser este.

Al respecto de este apartado y del anterior, debe extremarse el cuidado en la redacción de los tipos, tal como pone de manifiesto, entre otros, el presidente de este subgrupo de trabajo en alguno de sus trabajos doctrinales⁷ cuando analiza el cuadro de infracciones tipificadas en la leyes andaluza y catalana.

- La identificación de los posibles responsables, la relación de infracciones que podrían cometer, así como las sanciones y procedimiento aplicable a cada uno de ellos y la competencia sancionadora deben ser analizados con detenimiento, dado que cada uno de ellos presenta una naturaleza y características diferenciales (altos cargos, empleados públicos, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sujetos obligados al suministro de información, beneficiarios de subvenciones, etc.). Algunas leyes autonómicas ofrecen modelos que consideramos adecuados y, por ello, debería ser tomados en consideración.
- Es muy importante atender a la necesaria **proporcionalidad** en la calificación de infracciones y en las sanciones a imponer.

El criterio de ordenación de infracciones y sanciones (por sujeto responsable) debe combinarse con otros dos: el material (esto es, conectado con las materias que se regulen en la ley -al menos, publicidad activa y acceso a la información pública-) y la gravedad de las acciones/omisiones que se tipifiquen (muy graves, graves y leves), con lo que la estructura y contenido del régimen albergará necesariamente cierta complejidad.

La sanción de **cese** o **destitución** que está contemplada en el título II de Buen Gobierno como medida disciplinaria para los casos muy graves en esa materia, si se incorpora al elenco de sanciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información pública (o hay una remisión a las previstas en aquel título) hay que tener en cuenta que, sin otras modificaciones normativas que resultarían necesarias, no podría alcanzar a cargos elegidos democráticamente o miembros de órganos constitucionales.

Ya en el orden de los acuerdos tomados por el subgrupo de trabajo y con relación al carácter básico o no que debe tener la regulación sobre régimen sancionador,

⁷ Vid. “Las infracciones relativas al derecho de acceso a la información pública”. *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10 (primer semestre 2020), págs. 19-29.

debemos decir que este aspecto es esencialmente relevante en la medida que la modificación puede suponer un desplazamiento o interferencia en la normativa autonómica ya existente. Esto comportará en muchos casos una revisión o recalificación tácita de la eventual proporcionalidad entre tipos y sanciones que se haya efectuado en aquellas normas. Tengamos en cuenta que muchas de las obligaciones de la ley estatal, se han incorporado a dichas leyes como propias suyas.

El subgrupo acuerda sobre este extremo que la tipificación de infracciones y sanciones muy graves tengan carácter básico, y la regulación pormenorizada sobre otros aspectos sustantivos y procedimentales sea solo aplicable a la Administración General del Estado.

Con respecto a la legalidad y concurrencia de infracciones, la propuesta se efectuaría en los siguientes términos:

Artículo A. *Legalidad y concurrencia de infracciones.*

1. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley se sancionará conforme a lo previsto en este título, sin perjuicio de aquellas otras responsabilidades que, en su caso, pudieran concurrir.

2. No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

En cuanto a la prescripción de infracciones y sanciones, se acogen los plazos previstos en la LTAIBG en materia de buen gobierno, sin que se establezca distinción por la naturaleza del posible infractor:

Artículo B. *Prescripción.*

1. El plazo de prescripción de las infracciones previstas en este título será de cinco años para las infracciones muy graves, tres años para las graves y un año para las leves.

2. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones muy graves prescribirán a los cinco años, las impuestas por infracciones graves a los tres años y las que sean consecuencia de la comisión de infracciones leves prescribirán en el plazo de un año.

En relación con los posibles responsables, se establece una diferenciación tratándose de sujetos del artículo 2 de la LTAIBG, según se trate de infracciones en materia de publicidad activa o de acceso a la información pública. En el primero de los casos se considera que la solución más idónea es atribuir la responsabilidad a los sujetos obligados (persona jurídica) que corresponda del artículo 2 dado que, por un lado, no siempre es posible concretar con suficiente

grado de definición la responsabilidad "personal" en las obligaciones de publicidad activa y, por otro, que en aquellos casos en los que es posible hacerlo, al ser un número potencial de posibles responsables tan elevado, parece ser esta la opción más certera. No obstante, esta alternativa no debería descartar la posibilidad de imputaciones personales cuando las circunstancias de la presunta infracción identifiquen claramente el cargo presuntamente responsable.

Sin embargo, en el caso de infracciones en materia de acceso a la información pública, se propone identificar como responsable al alto cargo o máximo responsable.

La redacción que se propone es la siguiente:

Artículo C. *Sujetos responsables.*

Son responsables de las infracciones tipificadas en este título:

a) Los sujetos obligados del artículo 2 por la comisión de infracciones en materia de publicidad activa, sin perjuicio de que se pueda deducir la responsabilidad de sus altos cargos y máximos responsables y el personal al servicio de aquellos, cuando la acción u omisión constitutiva de infracción les resulte imputable.

b) Los altos cargos y máximos responsables con competencias en materia de acceso a la información pública que pertenezcan a los sujetos del artículo 2 y el personal a su servicio, a quienes sea imputable una acción u omisión tipificada como infracción en esta materia.

c) Los sujetos contemplados en los artículos 3 y 4, a quienes sea imputable una acción u omisión tipificada como infracción.

En cuanto a las infracciones se propone el siguiente listado:

Artículo D. *Infracciones.*

1. Son infracciones imputables a los sujetos previstos en el artículo C a) y b):

a) Infracciones muy graves:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas o de suministro de información pública en virtud de resolución firme en más de tres ocasiones en un periodo de tres años.

2ª) La manipulación de información relevante.

3ª) El condicionamiento del acceso a la información al pago de una contraprestación en los supuestos de acceso gratuito.

4ª) El incumplimiento en más de dos ocasiones en un plazo de dos años de las resoluciones firmes dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente que resuelvan reclamaciones en materia de acceso a la información pública.

5ª) La comisión de una infracción grave cuando se haya sancionado por resolución firme otra de la misma naturaleza en el término de dos años.

b) Infracciones graves:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas o de suministro de información pública en virtud de resolución firme en más de dos ocasiones en un periodo de dos años.

2ª) El incumplimiento en más de una ocasión en el plazo de dos años de las resoluciones firmes dictadas por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que resuelvan reclamaciones en materia de acceso a la información pública.

3ª) El incumplimiento reiterado en más de dos ocasiones en un periodo de un año de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública.

4ª) La denegación del derecho de acceso a la información pública de forma reiterada y arbitraria.

5ª) La eliminación o destrucción de información pública al margen de los procedimientos previstos en la legislación de patrimonio documental y archivos.

6ª) La incomparecencia reiterada en los trámites de mediación una vez que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno haya acordado su inicio.

7ª) La falta de colaboración reiterada en el plazo de 2 años en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, previo requerimiento sin ser atendido.

8ª) La comisión de una infracción leve cuando se haya sancionado por resolución firme otra de la misma naturaleza en el término de dos años.

c) Infracciones leves:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas cuando no constituya infracción grave o muy grave la obligación de actualizar la información en los plazos establecidos.

2ª) El incumplimiento de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública, siempre que no constituya otra infracción más grave.

3ª) El incumplimiento en una ocasión de las resoluciones firmes dictadas por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que resuelvan reclamaciones en materia de acceso a la información pública.

4ª) La materialización del acceso a la información pública de forma incompleta con respecto a lo estimado.

5ª) El suministro deliberado en un formato no reutilizable cuando el solicitante así lo hubiese solicitado y esté disponible por el sujeto obligado.

6ª) La incomparecencia en los trámites de mediación una vez que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno haya acordado su inicio.

7ª) La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y, previo requerimiento sin ser atendido.

8ª) El retraso en facilitar la información solicitada por plazo superior a dos meses a contar desde la finalización del plazo dado por Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en la resolución estimatoria que haya dictado.

2. Son infracciones imputables a las personas y entidades a las que se refiere el artículo 3 y 4:

a) Infracción muy grave:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones y deberes de publicidad activa en más de tres ocasiones en un periodo de tres años.

2ª) El incumplimiento reiterado del requerimiento de información que les haya sido reclamada como consecuencia de una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente en materia de acceso a la información pública.

3ª) La manipulación de información relevante.

4ª) La comisión de una infracción grave cuando se haya sancionado por resolución firme otra de la misma naturaleza en el término de dos años.

b) Infracción grave: la falta de contestación en dos ocasiones o más en el término de dos años al requerimiento de información por parte de alguno de los sujetos obligados para dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa, acceso a la información pública o reutilización.

c) Infracción leve:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que sean de aplicación cuando no constituya infracción grave o muy grave.

2ª) El retraso en el suministro de la información.

3ª) El suministro parcial o en condiciones distintas de la información requerida.

4ª) La falta de contestación al requerimiento de información por parte de alguno de los sujetos obligados para dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa o acceso a la información pública.

Con respecto a las sanciones, la propuesta sería la siguiente:

Artículo E. Sanciones.

1. A los sujetos obligados del artículo 2 y a sus altos cargos y máximos responsables o asimilados, que hayan sido declarados responsables de las infracciones tipificadas en el artículo D, se les aplicarán las sanciones previstas en materia de buen gobierno en esta ley.

2. El personal al servicio de los sujetos obligados del artículo 2 que haya sido declarado responsable de las infracciones tipificadas en el artículo D.1 será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en su

normativa de régimen disciplinario por razón de la gravedad con la que haya sido calificada la infracción de que se trate.

3. Las personas físicas y jurídicas contempladas en los artículos 3 y 4 que hayan sido declaradas responsables de las infracciones tipificadas en el artículo D.2 serán sancionadas:

- a) Por la comisión de infracciones muy graves con una multa comprendida entre 6.001 y 12.000 euros.**
- b) Por la comisión de infracciones graves con una multa comprendida entre 600 y 6.000 euros.**
- c) Por la comisión de infracciones leves con:**
 - 1ª) Amonestación.**
 - 2ª) Multa comprendida entre 200 y 599 euros.**

La imposición de las sanciones por la comisión de infracciones graves y muy graves será compatible con el reintegro parcial o total de la ayuda, subvención, aportación dineraria o traspaso de fondos concedido o la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, previstos en los artículos 3 y 4.

4. Las sanciones impuestas por la comisión de infracciones graves y muy graves cometidas por los sujetos a los que se refieren los apartados 1 a 4, inclusive, serán publicadas, una vez sean firmes en vía administrativa y no se haya acordado su suspensión cautelar en vía judicial en caso de haber sido recurridas, en el espacio específico de las páginas web o sedes electrónicas de los sujetos obligados para la publicación de las informaciones y contenidos de publicidad obligatoria y en el Boletín Oficial que corresponda por razón del sujeto responsable de que se trate.

5. Para la graduación de la sanción a imponer se tendrá en cuenta la entidad y naturaleza de la infracción, la intencionalidad, el perjuicio para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos y, en su caso, los daños económicos o patrimoniales producidos y la capacidad económica del presunto infractor.

Podrá imponerse más de una sanción de las tipificadas en el apartado 3, siempre respetando la calificación de la infracción de que se trate, si los criterios de graduación revelasen la especial gravedad de la infracción cometida.

La construcción del sistema de responsabilidades en materia de publicidad activa tiene que hacer posible la aplicación del sistema de sanciones en materia de buen gobierno. Esto es, a los sujetos obligados, como tal, no se les puede dejar sin indemnización al cesarles o cesarles e impedirles ser nombrados de nuevo, por ejemplo, dado que este tipo de sanciones solo pueden recaer sobre personas físicas titulares de órganos.

El subgrupo propone introducir una previsión para la ejecución forzosa de determinadas obligaciones que garantice su cumplimiento cuando no sean atendidas voluntariamente en los siguientes términos:

El incumplimiento de esta obligación⁸ podrá dar lugar, previo requerimiento en el que se otorgará un plazo de tiempo no superior a 15 días naturales para cumplir lo ordenado, a la imposición de multas coercitivas, una vez transcurrido el plazo de 15 días conferido en el requerimiento sin que el mismo hubiera sido atendido. Solo podrán recurrir a este medio de ejecución forzosa aquellos sujetos del artículo 2 que, de acuerdo con su naturaleza y régimen jurídico, puedan aplicarlas.

La multa será reiterada por períodos de 15 días hábiles hasta el cumplimiento de la obligación. La cuantía de las multas será de 1.000, 2.000 y 3.000 euros, por cada periodo de 15 días hábiles que transcurra, siendo de 3.000 euros a partir del cuarto periodo⁹. La imposición de multas será independiente de la sanción que pueda imponerse por el incumplimiento de alguna obligación prevista en esta ley y compatibles¹⁰.

⁸ Las obligaciones habría que concretarlas. Proponemos de entrada la de suministro de información contemplada en el art. 4 de la LTAIBG (en cuyo caso, quien impondría las multas sería el sujeto obligado del art. 2 de la LTAIBG que efectúa el requerimiento de suministro de información no atendido en plazo) y el cumplimiento de las resoluciones firmes del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno e instituciones autonómicas similares en materia de acceso a la información pública.

⁹ En el caso de que se trate del cumplimiento de la obligación de suministro de información por parte de los sujetos del art. 4 de la LTAIBG, el importe total no podrá exceder del cinco por ciento del importe del contrato o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios.

¹⁰ Con respecto al incumplimiento de la obligación de suministro de información por parte de los sujetos del art. 4 de la LTAIBG, debería preverse, además:

La imposición de multas coercitivas será incompatible, en su caso, con las penalidades o figuras equivalentes que se haya previsto imponer en el contrato o instrumento que corresponda por el incumplimiento del deber de suministro de información.

La competencia para la imposición de la multa coercitiva corresponderá al mismo órgano que deba efectuar el requerimiento de suministro de información.

Con respecto al procedimiento, proponemos el siguiente tenor:

Artículo A. *Procedimiento sancionador.*

1. El procedimiento sancionador aplicable cuando el responsable de la infracción sea un alto cargo que pertenezca a los sujetos obligados del artículo 2 y personas físicas y jurídicas contempladas en los artículos 3 y 4 será el contemplado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

2. El procedimiento sancionador aplicable cuando el responsable de la infracción sea personal al servicio de alguno de los sujetos obligados del artículo 2 será el previsto para la exigencia de su responsabilidad disciplinaria.

3. La resolución del procedimiento se dictará y notificará en un plazo de 6 meses desde su inicio, sin perjuicio de que pueda ampliarse por un plazo igual cuando la complejidad de la instrucción del procedimiento lo justifique.

En el caso de que el procedimiento se dirija frente a personal al servicio de los sujetos enumerados en el artículo 2 se estará a los plazos previstos en la normativa reguladora del procedimiento disciplinario que le resulte de aplicación.

Cabe advertir que para aquellos sujetos obligados del artículo 2 en los que no existan altos cargos, debería incluirse una previsión del tipo siguiente en el apartado 1: El procedimiento aplicable a los máximos responsables de sujetos obligados del artículo 2 en los que, por su naturaleza, no existan altos cargos, será el que determinen sus respectivas normativas.

En caso de que no se incluya una previsión de este tipo, las infracciones para este tipo de sujetos quedarían impunes.

En cuanto a la competencia sancionadora la propuesta se concreta en los siguientes términos:

Artículo B. *Competencia sancionadora.*

La comisión de alguna de las infracciones graves o muy graves tipificadas en esta ley por parte de este tipo de sujetos podrá conllevar la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, en los términos que se señalen en los pliegos del contrato o documentos equivalentes de que se trate.

1. La competencia sancionadora corresponderá íntegramente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente respecto de las infracciones muy graves en materia de publicidad activa de las que sean responsables los sujetos mencionados en los artículos anteriores.

Será igualmente competente el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto de las infracciones graves y leves en materia de publicidad activa de las que sean responsables los sujetos pertenecientes al sector público estatal.

2. Será el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el que, de oficio, a instancia de algún sujeto obligado del artículo 2 o por denuncia, previas las diligencias que considere oportuno realizar y cuando tenga indicios suficientes de la presunta comisión de alguna infracción tipificada en esta ley en materia de acceso a la información pública, requerirá al presunto infractor perteneciente al sector público estatal para que cese en el incumplimiento detectado en el plazo de 15 días hábiles contados desde el día siguiente a la notificación del requerimiento.

En el caso de que en dicho plazo el presunto responsable no acomode su actuación a lo requerido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, este instará el inicio del procedimiento sancionador y remitirá las actuaciones al sujeto obligado que corresponda para su inicio, instrucción y resolución. En este caso, el inicio del procedimiento será obligatorio.

El procedimiento sancionador también se podría iniciar de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia.

2. La competencia para iniciar el procedimiento corresponderá al órgano que determine la normativa aplicable al sujeto obligado al que pertenezca el infractor o, en su caso, a la que figure vinculada la persona presuntamente infractora. En el caso de sujetos obligados pertenecientes al sector público estatal, la competencia corresponderá a los mismos órganos con competencia para incoar procedimientos sancionadores en materia de buen gobierno, salvo lo dispuesto en el apartado 1.

La competencia para iniciar el procedimiento disciplinario al personal al servicio de alguno de los sujetos obligados del artículo 2 será de quien determinen las normas aplicables a cada sujeto obligado.

3. La competencia para la imposición de sanciones corresponderá al órgano que determine la normativa aplicable al sujeto obligado al que

pertenezca el infractor o, en su caso, a la que figure vinculada la persona presuntamente infractora. En el caso de sujetos obligados pertenecientes al sector público estatal, la competencia corresponderá a los mismos órganos con competencia para incoar procedimientos sancionadores en materia de buen gobierno, salvo lo dispuesto en el apartado 1.

La competencia para resolver el procedimiento disciplinario iniciado al personal al servicio de alguno de los sujetos obligados del artículo 2 será de quien determinen las normas aplicables a cada sujeto obligado.

5. En el ámbito de la administración estatal, cuando el presunto responsable sea una persona o entidad privada de las obligadas a suministrar información por razón de las ayudas o subvenciones que perciba con cargo a fondos públicos, o por razón de contratos o convenios con el sector público, será competente para iniciar y resolver el procedimiento sancionador la persona titular del ministerio que otorga la subvención o ayuda pública o que suscribe el contrato o convenio.

Cuando la obligación de suministrar información derive de las funciones o potestades públicas que ejerza el presunto infractor, será competente para iniciar y resolver el procedimiento sancionador la persona titular del ministerio a quien corresponda la competencia en la materia en la que las mismas son ejercidas.

6. Todas las resoluciones que pongan fin a los procedimientos sancionadores que se instruyan en virtud de la presente ley exigirán informe previo y preceptivo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente, salvo en aquellos casos en que los que corresponda íntegramente la competencia sancionadora al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

También se propone la inclusión de un artículo destinado a reconocer las mejores prácticas en materia de transparencia:

Artículo xxx. *Reconocimientos y distintivos.*

Anualmente, el ministerio competente en materia de transparencia reconocerá a aquellos órganos y unidades de la Administración del Estado que hayan destacado por su dedicación en la gestión de las materias reguladas en esta ley.

Dicho ministerio establecerá las condiciones de estos reconocimientos. Su concesión habilitará al órgano o unidad que lo reciba a utilizar un

distintivo de excelencia en materia de transparencia en sus comunicaciones internas y externas.

Podrá reconocerse, asimismo, la excelencia de la gestión en estas materias llevada a cabo por otros sujetos diferentes a la administración estatal que se hallen dentro del ámbito de aplicación de esta ley y a entidades privadas que se hayan destacado en el ámbito de la transparencia.

Órganos de control. Estatuto del CTBG

Se propone mantener la adscripción actual y la redacción vigente de los arts. 33 a 35 de la LTAIBG. La regulación del régimen de incompatibilidades para las determinaciones debe efectuarse en el Estatuto. Se propone mantener la redacción en vigor actualmente del artículo 39 "Régimen jurídico", pero se insiste en la necesidad de reforzar el estatuto de independencia del personal al servicio del Consejo (para que su reingreso en la Administración de la que procedan lo sea con plenas condiciones sin posibles sesgos negativos) permitiendo al personal a su servicio que fuera empleado público quedar en situación administrativa de servicios especiales en sus administraciones de origen. A la vista de los numerosos supuestos que recoge el TREBEP, creemos que este es proporcionado y justificado.

Artículo 36. Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.

1. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno es un órgano asesor y de consulta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y cauce de participación de la sociedad civil y de personas expertas dentro de su ámbito de actuación para mejorar el cumplimiento de sus competencias y fines.

Su función es impulsar la vinculación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la sociedad civil y la ciudadanía.

2. Respecto de la composición la propuesta del subgrupo es mantener la actual e incorporar a más vocales en representación de las Administraciones y sociedad civil de forma semejante a como lo están en el Foro de Gobierno Abierto de España, con mención expresa a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. La representación debe ser ponderada para que la sociedad civil tenga una representación suficiente y se deberá tener en cuenta, en lo que respecta a la Administración del Estado, que la antigua Secretaría de Estado de Administraciones Públicas ya tiene un vocal.

3. La condición de miembro de la Comisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración con excepción de lo previsto en el artículo siguiente.

4. Al menos una vez al año, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno convocará a los representantes de los organismos que, con funciones similares a las desarrolladas por ella, hayan sido creados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

Artículo 37. Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

1. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tendrá un Presidente que ejercerá el cargo con plena independencia, inamovilidad y objetividad en el desarrollo de las funciones y en el ámbito de las competencias del órgano, y actuará con sometimiento pleno al derecho. El Presidente tendrá la condición de autoridad pública con rango de Secretario/a de Estado.

2. El mandato del Presidente es de cinco años desde la fecha de su nombramiento y no será renovable. La elección se llevará a cabo entre los ciudadanos mayores de edad que gocen del pleno uso de sus derechos civiles y políticos y que cumplan con las condiciones de idoneidad, probidad y profesionalidad necesarias para ejercer el cargo. El candidato deberá estar en posesión de titulación superior universitaria y deberá contar con más de diez años de actividad laboral o profesional relacionada con el ámbito funcional del Consejo.

Los candidatos a ocupar el cargo serán propuestos al Congreso de los Diputados por los grupos parlamentarios, que podrán recibir, a su vez, propuestas de cualquier entidad y organización representada en el Foro de Gobierno Abierto. Los candidatos deberán comparecer ante la comisión parlamentaria correspondiente para ser evaluadas de acuerdo con las condiciones requeridas para el cargo. El acuerdo alcanzado en esta comisión parlamentaria será trasladado al Pleno para su votación.

3. El Presidente será elegido por el Pleno del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintas partes. Si el candidato no obtiene la mayoría requerida en una primera votación, será suficiente la mayoría absoluta en las sucesivas votaciones que se lleven a cabo.

El candidato que resulte elegido es nombrado por el Presidente del Congreso y debe tomar posesión del cargo en el plazo de un mes desde la fecha de la publicación del nombramiento en el Boletín Oficial del Estado.

4. El Presidente cesará por alguna de las siguientes causas:

a) Renuncia.

b) Expiración de su mandato.

c) Incompatibilidad sobrevenida, previa audiencia.

d) Inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos declarada por decisión judicial firme.

e) Investigación con adopción de medidas cautelares, apertura de juicio oral o condena por sentencia firme por comisión de un delito.

Artículo 38. Funciones.

Para la consecución de sus objetivos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas las siguientes funciones, que serán ejercidas por su Presidente:

a) Dictar criterios de interpretación de las obligaciones en materia de transparencia y aprobar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta ley.

b) Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

c) Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto.

d) Evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una evaluación en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.

e) Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

f) Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta ley.

g) Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga.

h) La resolución de las reclamaciones que se interpongan contra los actos expresos o presuntos resolutorios de las solicitudes de acceso a la información reguladas en esta ley, de las solicitudes de acceso en regímenes jurídicos específicos y de las solicitudes formuladas por los interesados en los procedimientos en curso en los que ostenten tal condición, siempre que los interesados opten por esta vía.

i) El control del cumplimiento de la obligación de publicar la información que se relaciona en el capítulo II por los sujetos relacionados en el ámbito de aplicación de esta Ley.

j) Elaborar su reglamento de organización y funcionamiento

k) Elaborar anualmente una propuesta de presupuesto que incluya los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y elevarlo al órgano competente del Congreso de los Diputados.

l) Ejercer la función de mediación cuando se impugnen por este procedimiento las resoluciones en materia de acceso a la información pública, en los términos que disponga esta ley y su desarrollo reglamentario.

m) Requerir de oficio, a iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que recoge esta ley por parte de los sujetos obligados y hacer el seguimiento de su cumplimiento.

n) Proponer el inicio e informar la resolución de los expedientes sancionadores que correspondan de acuerdo con las previsiones de esta norma.

ñ) Asegurar el cumplimiento de las sanciones que, en su caso, se impongan.

o) Imponer las multas coercitivas por el incumplimiento de sus resoluciones firmes en materia de acceso a la información pública o por el incumplimiento de la obligación de iniciar los procedimientos sancionadores que proponga.

p) Elaborar una metodología de evaluación que permita tener un modelo nacional de control del cumplimiento e implementación de la ley.

Otros aspectos

Durante los seminarios celebrados en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) en los meses de mayo y octubre de 2021 se hicieron algunas aportaciones muy interesantes al hilo del régimen de tutela de la transparencia por parte de los órganos de control que pueden ser de mucha utilidad. Algunos de ellas son estas:

- Al igual que sucede en el modelo catalán, en el curso de la tramitación de la reclamación potestativa se podría incluir un informe preceptivo (no vinculante) a emitir por la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) cuando la cuestión (o una de ellas) en litigio se refiera a la aplicación del artículo 15 de la LTAIBG. En el modelo catalán esta práctica introducida por su propia ley, ha permitido ir alineando progresivamente el criterio de actuación de las dos instituciones cuando hay debate sobre el acceso a información que contiene datos personales.

Creemos que hay otros beneficios que se pueden derivar de esta práctica, como es el hecho de que se impulse la elaboración de criterios conjuntos por parte del CTBG y AEPD, encargo legal de la disposición adicional quinta de la LTAIBG, cuyos resultados han sido muy pobres hasta la fecha (solo 5 criterios que versan, especialmente, sobre el acceso a datos relativos a empleados o autoridades públicas, pero no a los conflictos más complejos

de resolver que son los que preocupan en mayor medida a los operadores jurídicos).

Hay también una posible función consultiva muy importante a desarrollar por los consejos y comisionados de transparencia que es inédita (o casi) en el ámbito del Estado y las Comunidades Autónomas.

- Se propone también tomar en consideración la inclusión de una vía de mediación a semejanza del modelo catalán, seguido también a grandes rasgos por la reciente ley valenciana y el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de Castilla y León de 2021. Pensamos que es interesante traer a este ámbito material vías de heterocomposición que fomenten el diálogo e intercambio de ideas entre sujetos obligados y solicitantes de acceso. La actual implantación de plataformas electrónicas de videoconferencia en la gestión administrativa cotidiana, hace que esta vía sea aún más explorable al ahorrar costes y tiempo para los ciudadanos, especialmente considerando la extensión del territorio del Estado. Al mismo tiempo, debemos expresar que la aceptación de este modelo no puede hacerse sin prever, al mismo tiempo, un incremento significativo de plantilla y recursos para los órganos de control.
- La creciente importancia del derecho de acceso a la información pública, tanto en nuestro país como en otros y en el Derecho internacional y en el Derecho de la UE, aconsejan una revisión sobre garantías judiciales específicas de este derecho (con independencia de las normativas, administrativas e institucionales). Recordemos, que, respecto de la garantía contencioso-administrativa, el título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa lleva por título "De los procedimientos especiales", recogiendo en sus diferentes preceptos, tanto el de protección de los derechos fundamentales como otros a los que se ha dotado de un procedimiento de garantía específico en atención a diferentes circunstancias. No hay, por tanto, objeción a que, por su relevancia actual para el sistema democrático, el derecho de acceso a la información pública reciba una tutela específica mediante la regulación de un procedimiento de garantía que, al menos, debería atender a una reducción de plazos, para conseguir mayor rapidez en su resolución y, quizá, de trámites y simplificación de formalidades, sin merma, obviamente de la integridad procedimental.
- Resulta necesario que la modificación de la LTAIBG aclare definitivamente la competencia por parte del CTBG y sus homólogos autonómicos para entrar a conocer de eventuales reclamaciones en materia de acceso a la información pública en regímenes jurídicos específicos de acceso y, en su caso, de solicitudes de interesados en procedimientos en curso (disposición adicional primera). La última sentencia del Tribunal Supremo (Sala Contencioso-Administrativo) sobre este particular (núm. 312/2022, de 10 de marzo, rec. de casación 3382/2020) extiende la supletoriedad

enunciada en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG a esta vía impugnatoria, de acuerdo con lo que ya venían interpretando y aplicando gran parte de los comisionados autonómicos a diferencia del criterio del comisionado estatal (que calificaba esta solución como técnica de espiguelo). La modificación de la ley debería resolver esta cuestión, pudiendo reconocer la procedencia de esta vía sin necesidad de invocar la supletoriedad.

También parece recomendable que el carácter sustitutivo de esta reclamación con respecto a los recursos "ordinarios" de la LPAC quede del todo aclarado, descartando que puedan utilizarse opcionalmente una y otros, aunque sea con carácter excluyente. Esta afirmación la hacemos al hilo de lo que manifiesta el Tribunal Supremo en la misma sentencia (FJ cuarto), que no descarta la posibilidad de que, al menos en el régimen jurídico específico de acceso de los representantes locales, se pueda interponer recurso potestativo de reposición.

En cuanto al apartado 1 de esta disposición, la situación es diferente, aunque la decisión podría ser la misma (así lo considera también gran parte de los comisionados autonómicos). Y es diferente por cuanto en dicho apartado no se enuncia la supletoriedad de la LTAIBG y se habla de "especialidades", no de regímenes jurídicos específicos de acceso. Es más, la supletoriedad opera aquí con referencia a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [artículo 53.1 a)]. Lo cierto es que, en estos casos, sin perjuicio de que se extendiera a este supuesto la posibilidad de interponer la reclamación potestativa de los artículos 23 y 24 de la LTAIBG, lo esencial es que se refuercen las garantías de acceso del interesado al expediente en el que ostenta tal condición en el marco del propio procedimiento [ninguna solicitud de acceso al amparo del artículo 53.1 a) debería quedar sin resolver con absoluta celeridad].

Por razones sistemáticas, esta garantía reforzada de acceso para el interesado debería tener mayor reflejo en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin que fuera posible que una solicitud de acceso de este tipo quedase desatendida por la afectación que pudiera tener para otros derechos fundamentales (indefensión y quiebra de la tutela judicial efectiva).

Otras cuestiones que creemos pueden incorporarse a la regulación actual son las siguientes:

- En cuanto a los plazos de interposición de la reclamación: sería conveniente incorporar a la LTAIBG lo previsto en la LPAC en los artículos 122.1 y 124.1 para los recursos de alzada y potestativo de reposición (cuando se interpongan frente a desestimaciones por silencio administrativo), en consonancia con lo manifestado por el CTBG en el criterio CI/001/2016, de 17 de febrero.

- La necesaria remisión al CTBG o comisionado autonómico por parte del sujeto obligado del expediente de acceso que se haya instruido a fin de que este pueda pronunciarse con pleno conocimiento de lo actuado y no con base únicamente en las alegaciones que, en su caso, redacte y envíe aquel (actualmente no sucede en el ámbito estatal).
- Si se mantiene un modelo parcialmente descentralizado de control, debería reforzarse la coordinación entre todas las instituciones que asumen este papel en sus respectivos territorios. Con independencia de los diferentes desarrollos autonómicos y soluciones que en cada Comunidad se puedan adoptar, la mayor parte de asuntos que generan controversia o debate son comunes a todas ellas. Actualmente no existe previsión legal alguna que cree cauces institucionales para garantizar esta coordinación, siendo las existentes de carácter informal.

En conclusión y sin perjuicio de lo manifestado hasta aquí en la ponencia, pueden resumirse las propuestas más importantes en los siguientes puntos:

- Es necesario incluir en la regulación básica un régimen sancionador que evite que los incumplimientos de la normativa queden sin reproche alguno, tal como ya han hecho buen número de Comunidades autónomas en la legislación de desarrollo. Este régimen debe sujetarse a los principios generales que informan la potestad sancionadora (legalidad, responsabilidad y concurrencia de sanciones, entre otros), aportando certidumbre y proporcionalidad adecuadas al sistema.
- El régimen debe contener una tipificación de infracciones y de sanciones de diferente gravedad, clasificadas como muy graves, graves y leves. La tipificación de infracciones y sanciones muy graves deben tener carácter básico, y la regulación pormenorizada sobre otros aspectos sustantivos y procedimentales sería en su mayor parte aplicable a la Administración General del Estado.
- Los plazos de prescripción de infracciones y sanciones deben acomodarse a los ya previstos en materia de buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- La norma debe concretar con detalle sobre quién recae la responsabilidad de la comisión de las infracciones, atendiendo a la distinta naturaleza de los posibles sujetos infractores. El subgrupo considera que la responsabilidad en materia de publicidad activa es más atribuible a los sujetos obligados mientras que en materia de acceso a la información pública lo sería a los altos cargos y máximos responsables de aquellos, y del personal a su servicio, sin perjuicio de que se pueda deducir la responsabilidad de estos últimos en materia de publicidad activa cuando la acción u omisión constitutiva de infracción les resulte imputable. Esto último garantiza la posibilidad de imponer las sanciones que se proponen

por el subgrupo, que son, entre otras, las previstas en materia de buen gobierno.

- Deben tomarse la reincidencia y reiteración como elementos clave para la calificación de las infracciones según su gravedad, garantizándose la proporcionalidad en la definición de los tipos y de las sanciones por razón de la diferente naturaleza de los posibles sujetos infractores.
- El subgrupo propone, también, la inclusión de multas coercitivas para el supuesto de que los sujetos obligados al suministro de información no cumplan con dicha obligación, una vez hayan sido requeridos por el sujeto obligado que corresponda. Igualmente, los consejos y comisionados de transparencia podrán imponer dichas multas cuando se incumplan sus resoluciones firmes en materia de acceso a la información pública.
- En el ámbito de la Administración del Estado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno debe asumir la competencia para sancionar las infracciones muy graves en materia de publicidad activa. En los restantes casos, podrá proponer la apertura de expediente sancionador, una vez efectuadas las diligencias previas que estime oportuno y previo requerimiento al presunto sujeto infractor. Las resoluciones que se dicten exigirán el informe previo y preceptivo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- También en el ámbito de la Administración General del Estado, la competencia para iniciar y sancionar se ajustará a lo dispuesto ya en materia de buen gobierno en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
- El subgrupo propone, también, la inclusión de reconocimientos y distinciones para aquellos sujetos obligados y otras entidades que destaquen por sus iniciativas y cumplimiento en esta materia.
- En cuanto al estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se proponen determinadas medidas que consoliden la independencia de este órgano, así como una mejor y mayor dotación de recursos materiales y humanos para el ejercicio de sus funciones. Se propone una modificación de la composición de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno para dar entrada a otros sujetos representados en el Foro de Gobierno Abierto, y se proponen determinados cambios relativos a los requisitos para poder ser nombrado presidente de este órgano y en el procedimiento de su elección.
- En cuanto a la reclamación potestativa y previa prevista ya en la normativa básica de transparencia, se propone la inclusión de un informe preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos cuando la controversia verse sobre protección de datos personales. También se propone la asunción de competencias de los consejos y comisionados de transparencia para resolver reclamaciones cuando el acceso se sujete a

un régimen jurídico específico, y la inclusión de un procedimiento de mediación, tal como ya han efectuado algunas normas autonómicas.

- Debe reforzarse, igualmente, el derecho de acceso de los interesados a la información pública que obre en los procedimientos en los que aquellos tengan dicha condición jurídica.
- En cuanto a la tutela judicial del derecho, y tal como ya se ha manifestado en otras ponencias, se propone el desarrollo de un procedimiento contencioso-administrativo especial que garantice la preferencia y sumariedad.

Enero 2023