



**PROPUESTA NORMATIVA PARA EL  
REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY  
19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE  
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

**MALDITA.ES**



**PROPUESTA NORMATIVA PARA EL REGLAMENTO DE DESARROLLO DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.**

**MALDITA.ES**

**VERSIÓN 04 - OCTUBRE 2018**

Para todos los casos la redacción actual del borrador se distinguirá en rojo, mientras que la redacción propuesta se señalará en color verde. En la zona inferior se explicará la propuesta de redacción.

**Artículo 15. Objeto de la solicitud de acceso a la información pública.**

1. Podrá ser objeto de una solicitud de acceso aquella información que cumpla lo previsto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. A estos efectos, se considera que una información ha sido elaborada o adquirida en el ejercicio de las funciones de un órgano o entidad cuando sea consecuencia del desarrollo de las competencias que tiene atribuidas.

1. Podrá ser objeto de una solicitud de acceso aquella información que cumpla lo previsto en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, con independencia de la fecha en la que haya sido elaborada.

El borrador acota injustificadamente el concepto de información pública a aquella que es obtenida por una Administración en la competencia de sus funciones, dejando fuera aquella información que pudiera obrar en su poder en el caso de que no pueda acreditarse que la haya obtenido por esta circunstancia, sino que la haya adquirido por cualquier otro motivo. En la Ley que se pretende desarrollar se considera información pública la información que “haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones”, sin ninguna limitación adicional.

Con esta redacción podría quedar fuera de la consideración de información pública, por ejemplo, las facturas de iluminación de una carretera que un Ayuntamiento haya instalado sin que sea una infraestructura de su competencia.

Además, clarifica que no se considera que la información pública elaborada con anterioridad a la entrada en vigor la Ley quede fuera del concepto de información pública, siguiendo el criterio del CTBG y de gran parte de la Administración General del Estado en sus resoluciones.



## Artículo 16. Presentación de la solicitud.

3. Cuando la solicitud se dirija a un órgano o entidad que no posea la información y se conozca al competente, se acordará su remisión al mismo en el plazo de 10 días desde la recepción de la solicitud, comunicándose al interesado a través de las unidades de información de transparencia o, en otro caso, del responsable de la unidad establecida en las entidades no incluidas en el ámbito de aplicación del Portal de la Transparencia.

Este plazo de 10 días podrá ampliarse en el caso de no conocerse el órgano o entidad competente, debiendo quedar este extremo debidamente justificado en la resolución, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 18.1.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

3. Cuando la solicitud se dirija a un órgano o entidad que no posea la información y se conozca al competente, se acordará su remisión al mismo en el plazo de 10 días desde la recepción de la solicitud, comunicándose al interesado a través de las unidades de información de transparencia o, en otro caso, del responsable de la unidad establecida en las entidades no incluidas en el ámbito de aplicación del Portal de la Transparencia.

Esta remisión se limitará a los casos en los que el órgano o entidad competente para resolver la solicitud pertenezca a otro sujeto, y en ningún caso se considerará como tal al reenvío entre diferentes unidades del mismo órgano administrativo o entidad.

La redacción actual crea la posibilidad de que entrar en una fase de remisión de duración indeterminada, al no establecer un límite temporal tras el cual se fuerce la inadmisión de la solicitud por desconocimiento del órgano competente para resolver.

En la redacción propuesta esto se soluciona, forzando una inadmisión.

Adicionalmente, la adición del último párrafo ataja la posibilidad de que distintas unidades del mismo órgano administrativo dilaten la tramitación del procedimiento por remisión entre las mismas.

4. Cuando la información obre en poder del órgano al que se ha dirigido la solicitud pero no haya sido elaborada en su integridad o parte principal por el mismo, el órgano o entidad al que se haya dirigido la solicitud informará a la persona solicitante de esta circunstancia y se dará traslado, en el plazo de diez días, a quienes hayan elaborado o generado la información para que decidan sobre el acceso.

4. Cuando la información obre en poder del órgano al que se ha dirigido la solicitud pero no haya sido elaborada en su integridad o parte principal por el mismo y no se trate de una información encargada ex profeso por el órgano, el órgano o entidad al que se haya dirigido la solicitud informará a la persona solicitante de esta circunstancia y se dará traslado, en el plazo de diez días, a quienes hayan elaborado o generado la información para que decidan sobre el acceso. En el caso de que no se presenten alegaciones contrarias al acceso en ese plazo se considerará que quienes hayan elaborado o generado la información estiman el acceso a la misma por parte del solicitante.



Se exceptúa de la necesidad de solicitar autorización al elaborador o generador de la información en el caso de que esta información resulte de una petición o mandato directo de una administración pública, como, por ejemplo, informes contratados a consultoras externas.

#### **Artículo 19. Información en curso de elaboración o publicación general.**

1. Se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

1. Se inadmitirán a trámite las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, si esta está prevista dentro de los tres meses siguientes a la fecha de resolución. En el caso de que se realice una nueva solicitud por parte del mismo interesado tras el plazo de tres meses sin que la información haya sido publicada ésta no podrá ser inadmitida.

Se limita el estado de publicación a tres meses, a contar desde la fecha de la resolución, con el fin de evitar inadmisiones indefinidas con la justificación de que la información va a ser publicada en algún momento.

El plazo de los tres meses viene recogido, para el mismo supuesto, en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, concretamente en su artículo 29.1.c.

Además, se fuerza a que el incumplimiento del plazo de tres meses tenga efectividad real, sin posibilidad de que se inadmitan las subsiguientes peticiones si no se cumple.

#### **Artículo 20. Información de carácter auxiliar o de apoyo.**

Se inadmitirán a trámite las solicitudes 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, cuando concurra, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- b) Tenga el carácter de texto preliminar o borrador y aún no revista la consideración de final.
- c) Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud
- d) Se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.



2- Los informes, tanto preceptivos como facultativos, que hayan sido incorporados como motivación de una decisión final no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo.

Se inadmitirán a trámite las solicitudes 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, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
- b) Tenga el carácter de texto preliminar o borrador y aún no revista la consideración de final.
- c) Se refiera a comunicaciones internas de carácter personal u organizativo que no tengan reflejo en las políticas públicas.

No obstante, si la información auxiliar fuera determinante para la toma de decisiones no incurrirá en causa de inadmisión.

2. Los informes, tanto preceptivos como facultativos, que hayan sido emitidos por los propios servicios o por otras administraciones o entidades públicas o privadas, no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo.

Con respecto al apartado 2, para conocer cómo una administración actúa es necesario que todos los informes que ésta recibe en el marco de una toma de decisiones puedan consultarse, incluso cuando no se han tomado como base para tomar motivar una decisión.

En este aspecto cabe destacar el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que en su artículo 46.2 recoge la misma redacción que se propone. El párrafo añadido tras el apartado b) también proviene del citado Decreto, en su apartado 46.1.

#### **Artículo 21. Solicitudes que requieran una acción previa de reelaboración.**

1. Se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción de reelaboración previa al otorgamiento de la información solicitada
2. Se entenderá que el órgano o entidad ha de realizar una actividad previa de reelaboración cuando se dé entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:
  - a. Cuando tenga que agrupar, ordenar, recopilar o sistematizar información procedente de fuentes diferentes y dispersas en el ámbito funcional de ese órgano que



singularmente sí se configuren como un cuerpo de información ordenado accesible individualmente.

- b. Cuando haya que tratar una sola fuente de información de múltiples maneras para poder obtener la información solicitada, cuando dicha fuente no estuviera preparada para extraer la información con parámetros predefinidos adecuados.
- c. Cuando carezca de los medios precisos para extraer y explotar esa información.

En su caso, deberán motivarse debidamente en la resolución de inadmisión las razones técnicas, organizativas, funcionales o presupuestarias por las que no sea posible suministrar la información solicitada.

1. Se inadmitirán a trámite las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción de reelaboración previa al otorgamiento de la información solicitada

2. Se entenderá que el órgano o entidad ha de realizar una actividad previa de reelaboración cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Cuando para satisfacer la solicitud sea necesaria la elaboración expresa de una información ad hoc, utilizando diversas fuentes de información.
- b. Cuando carezca de los medios precisos para extraer y explotar esa información. En su caso, deberán motivarse debidamente en la resolución de inadmisión las razones técnicas, organizativas, funcionales o presupuestarias por las que no sea posible suministrar la información solicitada.

3. No se podrá considerar como reelaboración los procedimientos de anonimización o disociación de datos personales, la mera agregación o suma de datos ni el mínimo tratamiento de los mismos.

El borrador del reglamento endurece de forma considerable los criterios bajo los que se lleva operando desde la entrada de la Ley, recogidos en el Criterio Interpretativo 7/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Los supuestos a y b de la redacción existente convierten el “derecho de acceso a la información” en “derecho de acceso a la documentación”, posibilitando que se deniegue información en el caso de que haya que buscarla en más de una fuente, incluso si está enteramente informatizada, o si es necesario para extraer la información modificar, aunque sea de forma totalmente trivial, parámetros predefinidos.

Esto resultaría en que se podría inadmitir por reelaboración solicitudes que requieran realizar una operación de suma de varias facturas, juntar información de dos archivos de Excel o filtrar una información existente si el filtro no está predefinido, por sencilla que sea su realización.



Frente a esta posición, que reduciría a papel mojado el derecho de acceso a la información, proponemos mantener en el borrador el mismo criterio fijado por el Consejo de Transparencia.

### **Artículo 23. Solicitudes manifiestamente repetitivas.**

2. Se entiende que una solicitud es manifiestamente repetitiva cuando, de forma patente, clara y evidente, entre otros supuestos:

1. Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada o, en su caso, inadmitida mediante resolución firme por la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la Ley 19/2013 o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18 de la Ley 19/2013.
2. Coincida con otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación de los datos inicialmente ofrecidos.
3. El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano o entidad competente.
4. Coincida con otra u otras dirigidas por el mismo o mismos solicitantes al mismo órgano o entidad en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación dentro del plazo establecido.
5. Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de información.

2. Se entiende que una solicitud es manifiestamente repetitiva cuando, de forma patente, clara y evidente:

1. Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada o, en su caso, inadmitida mediante resolución firme por la aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la Ley 19/2013 o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18 de la Ley 19/2013, salvo en los casos en los que haya cambiado la situación al existir nueva jurisprudencia o hayan cambiado o se hayan creado nuevos criterios interpretativos.
2. Coincida con otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación de los datos inicialmente ofrecidos.
3. Coincida con otra u otras dirigidas por el mismo o mismos solicitantes al mismo órgano o entidad en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación



legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas previamente no hubieran finalizado su tramitación dentro del plazo establecido.

La redacción actual del borrador recoge ciertos casos en los que una solicitud se inadmitiría por considerarse una repetitiva “entre otros supuestos” que no menciona, existiendo la posibilidad de que el organismo o entidad competentes para resolver decida arbitrariamente aplicar esta causa de inadmisión incluso cuando la solicitud no cumple ninguno de los supuestos marcados por el reglamento.

La redacción propuesta soluciona este problema, limitando la inadmisión a la casuística recogida en el Desarrollo. Además, recoge de forma específica el cambio de escenario que supone un cambio en la jurisprudencia o en los criterios interpretativos, tras los cuales no cabe considerar una petición como repetitiva pues las condiciones de la solicitud han cambiado.

Por otra parte, la redacción actual recoge en su punto 3 la posibilidad de inadmitir si existe un procedimiento anterior en el que se le haya comunicado una respuesta determinada, lo que permite que se pueda inadmitir una resolución por repetición si existe una petición anterior mediante un gabinete de prensa que haya sido rechazada por el mismo. Maldita.es considera que la resolución de un procedimiento anterior, ajeno a la Ley 19/2013 no puede condicionar la resolución a una solicitud de información pública bajo dicha Ley, impidiendo por ejemplo que una comunicación con un gabinete de prensa (cuyas decisiones de dar o no información se vertebran por criterios políticos arbitrarios) condicione una inadmisión en el procedimiento legal de acceso a información pública.

Finalmente, el reglamento crea una nueva figura: “de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia”. Entendemos que no ha lugar a considerar “repetitiva” una solicitud “de respuesta imposible” por contenido ni por competencia, que deben recogerse en otros supuestos de inadmisión distintos.

## **Artículo 24. Solicitudes abusivas no justificadas con la finalidad de la Ley.**

### **2. Se entiende que una solicitud es abusiva cuando, entre otros supuestos:**

- 1. Pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil.**
- 2. Requiriera, en caso de ser atendida, un tratamiento que obligara 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 tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva.**
- 3. Suponga un riesgo para los derechos de terceros.**
- 4. Sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.**





2. Se entiende que una solicitud es abusiva cuando:

1. Pueda considerarse que no cumple los preceptos del Artículo 7 del Código Civil.
2. Requiriera, en caso de ser atendida, un tratamiento que obligara 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 tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva, teniendo que ser este supuesto debidamente motivado en la resolución de inadmisión indicando las razones económicas, de organización o técnicas que impiden el tratamiento de la información y una estimación del coste que producirían al organismo.
3. Suponga un riesgo para los derechos de terceros.

La redacción propuesta elimina el concepto indeterminado de “costumbres”, e incluye la buena fe en el apartado 1, dado que es un precepto del Artículo 7 (7.1) del Código Civil, por lo que se fusiona con la mención explícita del apartado 7.2 del mismo que ya existía.

Además, con el fin de que no se acuda al punto 2.2 de forma injustificada, los motivos por los cuales no se puede proceder a suministrar la información deberán ser debidamente motivados y recogidos en la resolución de inadmisión.

3. Se entiende que una solicitud no está justificada con la finalidad de la Ley cuando, entre otros supuestos:

1. No tenga como resultado someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva.
2. Cuando tenga como resultado obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición de la misma establecida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
3. Cuando tenga como resultado o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

3. Se entiende que una solicitud no está justificada con la finalidad de la Ley cuando:

1. No tenga como resultado someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y objetiva.



2. Cuando tenga como resultado obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición de la misma establecida en el artículo 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.
3. Cuando tenga como resultado o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

El reglamento propuesto vuelve a introducir la posibilidad de arbitrariedad en la decisión al considerar “otros supuestos” no mencionados en el articulado como causa de inadmisión. La propuesta es que los casos que puedan producir dicha inadmisión queden tasados y marcados en el desarrollo del reglamento.

### **Adición de un nuevo artículo previo al artículo 28 con el nombre “Tramitación”.**

1. El órgano o entidad competente para resolver procederá a notificar la recepción de la solicitud de información pública al solicitante en el momento en el que ésta recepción se produzca.
2. El plazo desde el momento en el que se presenta la solicitud de acuerdo al artículo 16.1 hasta su recepción por el órgano o entidad competente para resolver no podrá ser superior a cinco días. En el caso de ausencia de la notificación recogida en el apartado 1, la solicitud se entenderá como recibida al finalizar el plazo.

Actualmente un órgano administrativo puede causar una demora injustificada a la hora de remitir el expediente desde la unidad de recepción a aquella que debe resolver (por ejemplo, del Registro a una Secretaría Técnica). Estas demoras, que pueden llegar a ser de varias semanas y sobre las que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha llamado la atención en cada una de sus resoluciones, producen que de facto el organismo o entidad pueda extender el plazo para resolver en un mes más.

Maldita.es defiende que el plazo de un mes comience a contar desde el mismo momento en el que se presenta la solicitud de acceso, pero dado que la redacción actual del artículo 28 de la Ley 19/2013 recoge que el plazo comienza cuando lo recibe el órgano o entidad competente para resolver se propone que no se pueda alargar de forma artificiosa, concediéndose un plazo suficiente de cinco días para que se dé traslado a la petición del registro hasta quien debe resolver.

Además, esta práctica produce que el solicitante desconozca los plazos existentes, puesto que el inicio de tramitación que recoge el plazo máximo para resolver y que se envía mediante el Portal de Transparencia en ocasiones llega el mismo día que se resuelve, sin importar que sea al final del plazo.

Con la redacción propuesta no es posible que el sujeto extienda de facto el plazo para resolver. La obligación de notificar la recepción permitirá al ciudadano conocer en todo momento los plazos aplicables, algo que contemplan leyes como la LEY 8/2015, de 25 de



marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón en su artículo 29.

#### **Artículo 28. Resolución.**

1. El plazo para dictar resolución podrá ampliarse por otro mes cuando el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo requieran. Tal ampliación deberá motivarse debidamente y se notificará previamente al solicitante y a los terceros a los que se refiere el apartado 1 de este artículo.
1. El plazo para dictar resolución podrá ampliarse por otro mes cuando el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo requieran. Tal ampliación deberá motivarse debidamente y se notificará previamente al solicitante y a los terceros a los que se refiere el apartado 1 de este artículo. Esta ampliación computará desde la finalización del plazo inicial para resolver, independientemente de cuándo se haya acordado.

La propuesta aclara el momento en el que empieza a computar el plazo de ampliación, que en la Ley no se recoge y que puede causar dudas. Recoge la interpretación lógica que se desprende de la Ley: la ampliación produce que una solicitud tenga 1 mes para resolver + 1 mes adicional, siguiendo la interpretación del CTBG (tweet de @ConsejoTBG, 14 de agosto).