

# **Recomendaciones de Civio a la Consulta pública previa de modificación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia**

Febrero de 2023

# Índice

1.-¿QUÉ PROBLEMAS CREE QUE SE DEBEN SOLUCIONAR?	3
2.- ¿CONSIDERA QUE DEBE REDACTARSE UNA NUEVA LEY O CONSIDERA PREFERIBLE REFORMAR LA LEY ACTUAL?	5
3.- ¿CUÁL DE ESTOS OBJETIVOS LE PARECE MÁS RELEVANTE?	5
4.- CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE EXPERTOS SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA	6
Sobre la Fundación Civio	28

## 1.-¿QUÉ PROBLEMAS CREE QUE SE DEBEN SOLUCIONAR?

**Indique cuáles son, a su juicio, los problemas que presenta la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

Los principales problemas de la Ley 19/2013 son, a nuestro parecer y después de un uso muy intensivo de esta norma por parte del equipo de Civio para informar sobre cuestiones que la ciudadanía tiene derecho a conocer:

- Las **limitadas obligaciones de transparencia**. Estas dejan fuera aspectos tan esenciales como quiénes son las personas que integran el personal eventual de la administración (y su currículum profesional, para conocer si son las personas adecuadas para la responsabilidad que desempeñen), la huella legislativa completa (para conocer qué actores y qué documentos han afectado y cómo al texto final de una norma), las declaraciones de bienes y actividades completas de altos cargos (para sacar a la luz y evitar conflictos de intereses), la publicidad institucional (y su reparto por cabeceras para cada campaña) y otros puntos clave para entender cómo funcionan las instituciones y hacer transparente su actividad, como los informes que se usan para tomar decisiones pero que actualmente son considerados de uso interno siempre.
- Las **trabas al derecho de acceso a la información**. Ya sean de procedimiento (largos tiempos de demora en las respuestas, complejidad técnica o dificultades administrativas) o resultantes de una aplicación demasiado amplia y restrictiva de los límites al derecho de acceso. Muchos de estos límites, demasiados generales y ambiguos, requieren ser aclarados y/o acotados urgentemente, y no únicamente en un reglamento largamente esperado sino en la propia ley de transparencia, con ese rango

y sin más demora, a través de esta reforma. Por último, restricciones debidas a la consideración superior o prevalente de otros derechos sobre el derecho de acceso a la información pública como, por ejemplo, la protección de datos personales y de la propiedad intelectual, entre otros.

- La **falta de control y de consecuencias para las entidades que incumplen la ley de transparencia**. Ya sea por escasez de medios en los organismos de control como, sobre todo, la ausencia de capacidad sancionadora y coercitiva ante los constantes incumplimientos de la ley, tanto de las obligaciones de publicidad activa como del respeto al derecho de acceso a la información.
- La tendencia del Gobierno y de la Administración General del Estado a, como consecuencia de lo anterior, **recurrir o, peor, ignorar no solo las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) sino también las sentencias judiciales** que le obligan a hacer pública una información a la que, por ley, tenemos derecho. Todo, con el consiguiente deterioro para la confianza ciudadana en las instituciones y el gasto público que supone.
- La **falta de independencia, de poder y de medios del CTBG**, que influye en todo lo anterior. La reforma de la Ley de Transparencia debe impulsar al CTBG para que sea un organismo completamente independiente (desarrollamos los detalles en la pregunta 14.6.1), con presupuesto propio y que no dependa, tampoco orgánicamente, de ningún ministerio, con medios suficientes para poder llevar a cabo su trabajo y con poder sancionador.

En resumen, creemos que tras más de ocho años desde su entrada en vigor, la Ley 19/2013 se queda corta en cuanto a obligaciones de publicidad activa, dejando fuera aspectos clave; el proceso de derecho de acceso a la información es demasiado complejo y permite que las administraciones públicas abusen de los límites, alarguen los tiempos o ignoren las resoluciones; y que –sin un CTBG fuerte, independiente, con medios y capacidad sancionadora– la ley no se cumple de forma efectiva.

## **2.- ¿CONSIDERA QUE DEBE REDACTARSE UNA NUEVA LEY O CONSIDERA PREFERIBLE REFORMAR LA LEY ACTUAL?**

**Indique cuál es, a su juicio, la mejor opción**

Es preferible redactar una nueva ley.

**Es preferible reformar la ley actual.**

Es preferible otra alternativa.

### **¿Por qué motivo?**

Pensamos que la estructura de la Ley 19/2013 es clara y tiene sentido tal y como se ha mantenido estos años. Ha servido además de referencia para otras normativas autonómicas y municipales bastante más ambiciosas. En aras de la simplificación legislativa y de que el camino hacia una transparencia real y más eficaz sea lo más fácil posible, creemos que es mejor que, aunque se lleve a cabo una reforma profunda del texto, se haga partiendo de la Ley 19/2013 como norma de base.

## **3.- ¿CUÁL DE ESTOS OBJETIVOS LE PARECE MÁS RELEVANTE?**

**Valore, del 1 (menos relevante) al 6 (más relevante) la importancia de los siguientes objetivos:**

1. Ampliar las obligaciones de publicidad activa **6**
2. Simplificar y dotar de las máximas garantías el ejercicio del derecho de acceso a la información pública **6**
3. Dotar de las máximas garantías y de la mayor efectividad la actividad de los órganos garantes en materia de transparencia **6**
4. Impulsar la participación ciudadana en los asuntos públicos **5**
5. Establecer la obligación de rendir cuentas por parte de las autoridades públicas **5**
6. Otorgar rango de Ley a los principios del gobierno abierto **5**

## **4.- CONCLUSIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DE EXPERTOS SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA**

**Pronúnciese, por favor, sobre las siguientes conclusiones del grupo de trabajo de expertos en el espacio dejado al efecto**

### **4.1. Ampliación del ámbito subjetivo de la Ley**

4.1.1. Se propone incorporar como sujetos obligados por las disposiciones de la ley de transparencia al Gobierno, Ministerio Fiscal, la Junta Electoral Central, los consorcios y fondos sin personalidad jurídica, las entidades vinculadas o dependientes de las universidades públicas, las federaciones deportivas y a los órganos constitucionales o de relevancia constitucional de las comunidades autónomas.

Nos parece bien esa ampliación de los sujetos obligados. Pero, además, consideramos necesario:

- **Ampliar también los sujetos obligados del artículo 3.** Si actualmente son los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, creemos que se debería incluir a las fundaciones o asociaciones vinculadas a los partidos. Si actualmente incluye a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, pensamos que también debería ser aplicable si reciben las mismas cuantías mediante contratos con el sector público. Y también a aquellas entidades privadas que gestionen servicios públicos o básicos, como el agua o la energía.
- **Elaborar un directorio de entidades privadas con obligaciones de publicidad activa del artículo 3,** ya que ni siquiera se sabe cuáles son ni si están cumpliendo la ley, como ha alertado el CTBG en varias de sus memorias. Este directorio debe ser público, actualizado cada seis meses y enlazando a las secciones de transparencia donde dichas entidades publiquen su información.
- Idealmente, consideramos que los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales deberían tener también obligación de dar información solicitada mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, no solo obligaciones -mínimas- de publicidad activa.

4.1.2. se propone ajustar la sujeción a la norma del Consejo Económico y Social y el Banco de España.

Estamos conformes con esta ampliación.

## **4.2. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública**

4.2.1. Se sugiere delimitar expresamente y con carácter tasado los regímenes especiales, que habrán de venir contemplados en norma con rango de ley.

Este punto es fundamental y uno de los mayores problemas que afecta a la Ley 19/2013. Como si las causas de inadmisión y los límites al derecho de acceso no acotasen ya lo suficiente el alcance de la ley, otras normativas específicas de acceso a la información pública (en materia tributaria, ambiental, contratación, por ejemplo) pueden prevalecer sobre ella.

Sí, estamos de acuerdo con que los regímenes especiales sean delimitados y que vengan contemplados en norma con rango de ley, pero no lo consideramos suficiente. Cuáles son, su delimitación y en qué supuestos afectan tiene que estar contemplado expresamente en el propio texto de la ley de transparencia, de forma clara y precisa. Y es factible. Así pasa, por ejemplo, cuando se habla de publicidad activa de puntos que están en otras áreas y leyes. Pasa por ejemplo cuando se menciona de forma específica la obligación de publicar información sobre contratos del sector público (información que en la propia LCSP es más amplia, además). Por eso creemos que es importante que se especifique qué otras leyes afectan al derecho de acceso a la información y, más importante, cómo, de forma limitada. De lo contrario, sucederá como hasta ahora: se identifica de forma general una información como tributaria, por ejemplo, sin atender al dato específico que es requerido, solo por una afinidad temática bastante difusa y subjetiva. No se pueden aplicar excepciones amplias solo por la temática general, como si los regímenes especiales anteriores a la ley de transparencia invalidasen el derecho a la información amplio que esta última debe garantizar.



Mencionamos el ejemplo de la información tributaria, pero hay otros muchos. Sucede lo mismo con la protección de datos de carácter personal, que se usa de forma abusiva, pidiendo incluso alegaciones e informes a empresas, ni siquiera a personas físicas, que no entran en dicho régimen. O en la actual reforma de la ley del medicamento, en la que algunos actores ya intentan incluir excepciones a la transparencia general que en otros sectores se considerarían injustificadas e inaceptables.

Siempre que una nueva norma limite el alcance de la de transparencia, este punto de regímenes especiales tiene que ser reformado en la propia 19/2013. Y debe ser clara y estar delimitada.

Y, lo más importante, la ley de transparencia debería tramitarse como norma orgánica para atajar supuestos como estos.

4.2.2. Se propone que el acceso a la documentación obrante en los archivos se realizará con arreglo a las previsiones de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Estamos de acuerdo con esta propuesta.

4.2.3. Se propone valorar la sustitución de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley de bases de régimen local y en la Ley de acceso a la información ambiental frente a las denegaciones de acceso por el recurso ante los órganos de garantía de la transparencia.

Estamos de acuerdo con esta propuesta.

### **4.3. Ampliación de las obligaciones de publicidad activa**

4.3.1. Se propone publicar de manera activa (en los portales de transparencia) información sobre procesos selectivos, relaciones de puestos de trabajo, identificación e información de contacto de los órganos de representación unitaria y de representación sindical, información sobre el personal eventual y estadísticas extraídas de los registros de personal, y agendas institucionales de altos cargos.

Estamos de acuerdo con esta propuesta, pero además:

- Es esencial que exista por fin transparencia sobre el **personal eventual**, como pedimos desde al menos 2013. Y eso solo es posible si se hace obligatoria la publicación de nombre, currículum completo, sueldo y cargo, fecha de nombramiento y cese de todo el personal eventual, independientemente de su nivel y de si son o no funcionarios de carrera. Es realmente grave que, si existe transparencia en los nombramientos del personal funcionario, desde su concurso de méritos hasta su nombramiento, no suceda lo mismo cuando se trata de cargos de confianza y asesores especiales que son nombrados discrecionalmente.
- Referirse a la “agenda institucional”, que suele publicarse ya a efectos de comunicación y que no aporta lo más mínimo a la rendición de cuentas, es un error recurrente. Lo que tiene que ser público es la **agenda completa de trabajo y reuniones de todos los altos cargos**. La información sobre reuniones, especificada también en la normativa que rija en el futuro la transparencia de la actividad de los grupos de interés, debe incluir, al menos, fecha y lugar, nombres de los participantes, a quién representan, tema y principales puntos tratados, sobre qué normas pretenden influir, acta y minutas y documentos entregados (en persona o por cualquier medio). Solo se deberían permitir excepciones muy acotadas en las que la publicación de estos encuentros pudiera vulnerar derechos fundamentales, la seguridad de las personas implicadas o referidas a la seguridad nacional. Debemos subrayar además que, aunque es imprescindible que esta reforma de la ley de transparencia plantee de

forma permanente la obligación de publicar las agendas, el Ejecutivo puede empezar a publicarlas cuando lo considere y por propia iniciativa.

- Respecto a los **contratos públicos**, se debe ampliar la información que debe hacerse pública adecuándose a la que especifica el artículo 63.3 de la Ley de Contratos del Sector Público. Es decir, debe incluir detalladamente toda la información relativa al proceso completo de un contrato público.

Además de las ampliaciones propuestas, creemos que se debería añadir:

- La publicación de la **huella completa** en leyes y normas. Es decir, la publicación, junto a cada ley (en el apartado de ‘análisis’ del BOE), decreto-ley y decreto aprobado, de un informe de huella legislativa que incluya actores, documentos y cómo han afectado al texto final.
- El reparto por cabeceras de la **publicidad institucional**, y los criterios utilizados. El hecho de que varias normativas autonómicas de transparencia incluyan este punto demuestra que es factible.
- Publicidad de las **declaraciones de bienes y de actividades** de los altos cargos. Creemos que la información que se da en la actualidad, un extracto con cifras sin explicación, no aporta información suficiente ni contexto para entender si existe enriquecimiento ilícito o conflicto de interés, algo que debería ser el objetivo de estos documentos, y se convierte en una suerte de cotilleo en la opinión pública sobre quién tiene más o menos dinero. Actualmente se divide el activo en seis categorías: bienes inmuebles, depósitos bancarios, dos tipos de acciones, seguros de vida y otros. De cada una de ellas se da una cifra, pero no se explica a qué corresponde. Así, por ejemplo, podemos saber cuánto suman sus acciones pero no en qué compañías las tienen -un dato esencial para valorar si existen, por ejemplo, conflictos de interés al aprobar una norma. Además, la categoría de “otros” debería desglosarse. Algo similar pasa con los pasivos, en los que no sabemos detalles de qué tipo de deudas tienen (hipotecas, préstamos...) ni con qué entidad los firmaron (importante),

solo una cifra total. En estas declaraciones completas se anonimizarían siempre aquellos datos especialmente protegidos.

- Información sobre **peticiones y denegaciones de compatibilidad** de los altos cargos y las razones del sí o el no. No solo las aprobaciones.
- Que todos los altos cargos publiquen el listado de **viajes realizados**, el objetivo, las personas que acudieron y el coste detallado por partidas.
- Publicación de la **ejecución presupuestaria** en formatos reutilizables al mismo nivel de detalle y con la misma estructura que los Presupuestos Generales del Estado, presupuestos autonómicos y presupuestos municipales. También en organismos con presupuesto propio como la Seguridad Social.
- Publicación abierta y completa del **registro mercantil**. La página web del BORME debería permitir consultar, de forma gratuita, online e incluyendo un buscador por compañía, la información básica de empresas y sociedades contenida en los registros mercantiles, así como su búsqueda: razón social, dirección, sector de actividad, nombres anteriores de la empresa, propietarios, altas y bajas de directivos y administradores, estado, fecha de entrega de cuentas e historial de presentación de documentos, así como los documentos asociados.
- Publicidad detallada de los **acuerdos entre la administración y las farmacéuticas** sobre precios. Una fuente pública de información en formato web que proporcione información consolidada y detallada de los medicamentos adquiridos, las cantidades exactas, periodo y ámbito geográfico de distribución, los proveedores, los precios, la duración de los contratos y los acuerdos de distribución o compra con las comunidades autónomas
- El código fuente de los **programas informáticos, herramientas, algoritmos y cualquier sistema de toma de decisiones automatizadas diseñado o utilizado por la Administración** cuando mediante su ejecución

se generen derechos y obligaciones para el ciudadano, que debería poder conocer su funcionamiento como lo tiene con respecto a cualquier otra norma jurídica.

- **Anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y proyectos de decretos legislativos** serán públicos en todos los casos, y no solo cuando se soliciten dictámenes a órganos consultivos ni, si no es el caso, cuando se aprueben. No tiene sentido que se anuncie la aprobación de una norma y se cuente públicamente sin poder conocer el texto. La publicación se realizará el mismo día de su aprobación por el organismo correspondiente. Además, recomendamos que no solo se publiquen las aportaciones públicas en procesos de consulta o información, sino también su análisis por parte de la administración pública. Este tipo de trámites no pueden quedarse solo en que la sociedad civil envíe sus propuestas, es imprescindible un análisis público de las mismas, un feedback.

Además de todo lo anterior, creemos que es importante que se publiquen datos sobre cuál es la **información más solicitada**, puesto que la ley actual incluye su publicación de forma proactiva por parte de las administraciones, y actualmente no es posible saber si esto se cumple.

4.3.2. Se hace especial énfasis en la aplicación del principio de proporcionalidad, así como en el apoyo y colaboración interadministrativa para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en los municipios de menos de 5.000 habitantes.

Consideramos que toda colaboración interadministrativa para facilitar a municipios pequeños el cumplimiento de sus obligaciones va por el buen camino, pero siempre que el pequeño tamaño no les exima de cumplir sus obligaciones. Sí al principio de proporcionalidad, pero todos deben cumplir la ley.

## 4.4. Refuerzo del derecho de acceso a la información pública

4.4.1. Se propone mantener la consideración del derecho de acceso a la información pública como derecho de configuración legal, si bien se propone la introducción de modificaciones procesales que aseguren su protección jurisdiccional por una vía especial.

Consideramos, como ya hemos mencionado, que la transparencia debe tener rango de ley orgánica y que el derecho de acceso a la información pública debe considerarse, al menos, al mismo nivel que otros derechos.

Nos parece bien que se articule una vía especial si esta sirve para evitar la indefensión de los ciudadanos ante la administración a la hora de ejercer y defender su derecho a conocer información de carácter público, y para simplificar el proceso. Pero, dada la frecuencia con la que algunas administraciones, por defecto, recurren las resoluciones del Consejo de Transparencia y las decisiones judiciales que les obligan a ser más transparentes, o no las acatan, consideramos que este comportamiento debe acarrear responsabilidades.

Los organismos que, por sistema, recurren las resoluciones del CTBG usando la vía contencioso-administrativa deben sufrir consecuencias. Concretamente los que recurran a esta vía -legítima y amparada por la ley- de forma abusiva, con el propósito de retrasar al máximo la entrega de una información validada por el CTBG. El carácter abusivo puede determinarse, por ejemplo, por el número o porcentaje de recursos que interpone un organismo contra resoluciones del CTBG, o por el porcentaje de recursos interpuestos que acaban siendo desestimados por los tribunales mediante sentencia firme.

Además, proponemos que, en caso de recurso ante el CTBG, que se ofrezca un trámite de audiencia voluntario para el interesado pero obligatorio para la administración previo a la resolución del Consejo de Transparencia. Recomendamos aplicar el modelo de mediación de la Ley de Transparencia de Cataluña. En la fase de reclamación, la Ley catalana de Transparencia

abre la posibilidad a que su Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) medie entre administración y solicitante ante una respuesta no satisfactoria, un sistema que puede ayudar a solventar situaciones que se atascan dada la unidireccionalidad del actual proceso. Así se podría atajar la excesiva litigiosidad, costosa tanto para la administración como para el ciudadano y favorecer una vía de acercamiento entre ambos.

**4.4.2. Se propone habilitar una nueva vía ágil con la posibilidad de solicitar información sin necesidad de identificar al solicitante sobre la información que ya se encuentre publicada o aquella otra en la que no resulten aplicables límites o causas de inadmisión.**

Estamos de acuerdo con toda medida que sirva para simplificar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información, incluyendo un procedimiento ágil sin identificación como el que ya aplica el Ayuntamiento de Madrid. No obstante, ¿quién decide y cómo que no resultan aplicables límites o causas de inadmisión? Esta vía debería tratar de garantizar la mayor seguridad jurídica posible.

Toda medida adicional para que el portal sea más claro e intuitivo, y para que el sistema general de identificación electrónica sea menos restrictivo es más que necesaria. Idealmente hemos defendido siempre que sirviera un mero correo electrónico. No es razonable que pedir una información requiera una identificación tan compleja y restrictiva como cumplir las obligaciones fiscales con la Agencia Tributaria. Seguridad jurídica sí, pero sin desincentivar y expulsar al ciudadano.

Como comentario adicional, pensamos que la identidad del solicitante de información no tiene por qué ser facilitada a las personas que pudieran resultar afectadas por dicha información, ni siquiera en el trámite de audiencia previsto para que presenten sus alegaciones, ni a más sujetos de los necesarios. Una vez más, la experiencia en la aplicación de la ley nos ha mostrado que, en ocasiones, se trata distinto según quién sea el solicitante

o se investiga a la persona que pide la información, cuando ante este derecho todos los ciudadanos somos iguales. Nosotros mismos lo hemos comprobado al pedir la identidad de personal eventual de todos los ministerios año tras año: personas que están tratando de mantener sus responsabilidades secretas alegando dato protegido tuvieron conocimiento de quién pedía esa información, y del medio para el que trabajaban. Si su identidad es un dato protegido, también la del solicitante. Además, así se evitan posibles represalias ante preguntas incómodas.

**4.4.3. Se propone favorecer el derecho de acceso mediante diversas medidas como la eliminación de la preferencia de realizar el acceso a la información por vía electrónica, la entrega de la información a la persona solicitante en la forma y formato por ella elegidos, o en estándares abiertos, con arreglo a determinadas condiciones.**

El artículo 17.2 de la Ley 19/2013 ya preveía que la solicitud podía presentarse por cualquier medio.

Sí que es importante que la información se proporcione en estándares abiertos en el acceso electrónico. En el caso de que no fuera posible proporcionarla en estándar abierto, debería ser obligatorio justificar cuál sería el coste de pasarlo a esos formatos y asegurarse previamente de que, en efecto, no existe un original en formato abierto. Convertir un archivo de texto o un excel a .pdf, antes de hacerlo público, para “evitar modificaciones”, como se argumenta demasiado a menudo, no es aceptable y resulta un impedimento anticuado e innecesario con las tecnologías de procesamiento actuales.

**4.4.4. Se propone reconocer a las uniones y entidades sin personalidad jurídica y a los patrimonios independientes o autónomos la posibilidad de formular solicitudes de acceso a la información pública a través de representante.**



De acuerdo

4.4.5. Con respecto a los límites en el acceso a la información pública, y a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica y la sistematicidad de la ley, se propone incluir un límite relativo a la información o documentos declarados secretos o reservados en norma con rango de ley.

No. No se puede introducir un nuevo límite de una naturaleza tan genérica como esa. La única vía aceptable sería señalar el artículo concreto de la ley específica que afecta a dicho límite y en qué términos exacto le afecta. Y esto se debe modificar si se reforma, como se espera, la Ley de Información Clasificada. No antes y con alusiones genéricas que causan problemas que ya hemos descrito en el apartado sobre otras leyes que afectan a la transparencia.

En cuanto a los **límites actuales**, insistimos en la necesidad de acotarlos, y de hacerlo en la propia ley, no en un reglamento que después de ocho años no ha llegado. Actualmente son tan amplios que no cumplen el espíritu de ley y se usan de forma abusiva:

- La **seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores y la seguridad pública**. Debe aplicarse de forma proporcional, acotada y justificada, no a cualquier información relativa a la seguridad del Estado, la defensa, las relaciones exteriores o la seguridad pública. Si una parte de la información solicitada quedase fuera de este límite, esa parte deberá ser facilitada al solicitante. Por eso, proponemos añadir “siempre de forma acotada y justificada y no de forma genérica para cualquier materia de este ámbito”.
- La **prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios**. Es un límite comprensible antes y durante el procedimiento, pero este límite no puede ser de aplicación una vez que existe un dictamen firme. Un ejemplo de uso espúreo lo encontramos en las alegaciones de la Inspección de Trabajo cuando hemos solicitado conocer las sanciones firmes interpuestas entre 2017 y 2021,

quiénes eran las empresas infractoras, a qué se dedicaban, por qué les sancionaban y qué cantidad económica tenían que pagar como multa. La inspección alega una obligación de confidencialidad y que el acceso a la información puede interferir en la investigación de posibles infracciones. Solo pedimos las sanciones firmes, así que su respuesta no ofrece ninguna justificación para mantener en la opacidad procedimientos de investigación ya terminados. Por eso proponemos añadir “durante el proceso de investigación y sanción antes de ser declarados firmes”.

- Las **funciones administrativas de vigilancia, inspección y control**. Aplica lo mismo que en el límite anterior: no puede ser de aplicación una vez que existe un dictamen firme.
- Los **intereses económicos y comerciales**. Se trata de uno de los límites más ambiguos, de los que se usan en casi cualquier caso. Sugerimos su acotación de acuerdo al criterio interpretativo del CTBG: que exista este límite no implica que tenga que usarse siempre; la posibilidad de daño económico o comercial debe ser real, no hipotética; la lesión en el bien o interés protegido tiene que ser mayor que cualquier otro interés que concurra, incluido el interés público de conocer esa información; debe realizarse un test de daño; y, en todo caso, siempre debe aplicarse de forma justificada y proporcionada. Y que la propia ley aclare que los intereses económicos a defender son los públicos, no los de cualquier empresa, que no pueden estar por encima del interés general por defecto.
- La **política económica y monetaria**. Consideramos que este límite carece de sentido, que lo que pretende proteger está en otros puntos (como la confidencialidad en algunos procesos) y que puede ser suprimido sin perjuicio de ningún tipo.
- El **secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial**. Este límite también requiere ser acotado urgentemente. No todo está sujeto a propiedad intelectual o industrial, y mucho menos en el ámbito de la información generada por el Sector Público. Las obras realizadas en las administraciones públicas no están sujetas a derechos de autor. Lo

contrario podría suponer la denegación de cualquier documento elaborado por un trabajador público. En el ámbito privado, este límite solo puede ser de aplicación si la propiedad intelectual o industrial ya ha sido específicamente regulada para ese caso concreto, y nunca por defecto.

- La **garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión**. Sucede lo mismo. La propia Ley 19/2013 manifiesta como una de sus intenciones hacer más transparentes los procesos de toma de decisiones. Hablar de “secreto requerido” y “confidencialidad” es tan ambiguo y subjetivo que no tiene sentido si no se acota a situaciones concretas. Por eso, como se propuso en alguna de las múltiples versiones propuestas del reglamento durante estos años, proponemos añadir “siempre que ese secreto sea obligatorio por ley” para que no se pueda aplicar a cualquier proceso de toma de decisiones.

Respecto a la **protección de datos personales**: siempre que no afecte a la totalidad de la información solicitada, se puede conceder acceso parcial a la misma disociando o anonimizando esos datos. También debe ser acotado a situaciones concretas, puesto que en estos años nos hemos encontrado situaciones tan absurdas como que una persona jurídica alegue la protección de datos personales, cuando no es aplicable, para ocultar información.

Tanto en límites como en las causas de inadmisión, que abordamos en la pregunta siguiente: es importante incluir de forma específica que su uso debe estar justificado y desarrollado por escrito en la resolución del organismo competente. No vale con mencionar el límite y punto, como hacen los organismos públicos constantemente, sino que deben razonar su aplicación en cada caso concreto, como el CTBG se encarga de recordar cada vez que tiene que mediar.

4.4.6. En relación con las causas de inadmisión previstas en el actual artículo 18 de la Ley, se propone incorporar una nueva causa de inadmisión cuando la solicitud se

refiera a información inexistente o cuando la información solicitada carezca de la consideración de información pública.

No estamos de acuerdo con esta medida porque introduce una nueva causa de inadmisión ambigua más, y la experiencia nos dice que las administraciones están usando de forma abusiva e injustificada las que ya existen.

Si la solicitud se refiere a información inexistente, se debería indicar al solicitante qué información relacionada con su tema de interés sí existe y está en manos de la administración, por si le interesa acceder a ella. No se puede poner siempre en el ciudadano el peso de conocer exactamente qué documentos y datos poseen las instituciones.

Si la información carece de la consideración de información pública no está sujeta al derecho de acceso, tal y como ya establece la ley. Por eso, creemos que es innecesario introducir una causa de inadmisión más. Esta excusa la empleó la Agencia Tributaria recientemente cuando Civio preguntó si sería posible pedir el cheque de 200 euros para personas con bajos ingresos de forma presencial y qué criterios habían usado para decidir que las personas que podían ser beneficiarias de esa ayuda tenían todos los medios electrónicos y las capacidades digitales para acceder a esta ayuda. La respuesta fue decir que no se trataba de una solicitud de información amparada en la Ley de Transparencia, sin ofrecer ningún razonamiento sobre cómo se tomó esa decisión. También alegar su inadmisión por “carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”, de nuevo sin un solo argumento, cuando la ley que citan, la de transparencia, establece entre sus objetivos que la ciudadanía conozca cómo se toman las decisiones, como también ha reafirmado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en múltiples resoluciones.

Recordamos la idea básica de que información pública es aquella que, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, obre en poder de las administraciones públicas a las que se refiere la ley y los organismos

públicos vinculados o dependientes de la misma o que obre en su poder, con la única excepción que señalan los límites, independientemente de cuándo se creó. Una sentencia del Tribunal Supremo favorable a Civio ratifica esto: la Ley de Transparencia “no contiene, en definitiva, ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información pública”.

Por otra parte, proponemos que los límites y las causas de inadmisión se incluyan en un mismo apartado de la ley, puesto que ambas son excepciones a los derechos que esta otorga. Tal como están ahora las causas de inadmisión (artículo 18), entre el artículo que describe el proceso de solicitud (art. 17) y el que aborda cómo debe ser tramitada (19), da la falsa sensación de que dichas causas de inadmisión son resultado de una solicitud mal formulada por el ciudadano, cuando no es así.

En cuanto al **resto de causas de inadmisión**, pedimos lo mismo que con los límites: que deben ser acotadas y aplicarse de forma justificada y proporcional.

- En **curso de elaboración o de publicación general**. Se deberá indicar a la persona solicitante el plazo previsto para la publicación, que no podrá ser de más de 1 mes para alegar esta causa de inadmisión, y el medio por el que podrá acceder a la información solicitada. Es decir, dónde podrá encontrarla una vez que se publique.
- 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. La ley, así como las distintas interpretaciones del CTBG durante los años en los que lleva la Ley de Transparencia en vigor y el espíritu de la misma, incluyen entre lo que debe ser información pública cómo se toman las decisiones. El actual redactado de este punto limita el acceso a esa información clave, puesto que abarca circunstancias demasiado amplias. Por eso, proponemos acotar de forma clara qué es información de carácter auxiliar. En la información auxiliar excluida del derecho de acceso solo puede

incluir dos tipos: aquella que trate de aspectos organizativos básicos, como gestión de nóminas o similares, siempre que no sea necesaria para valorar la capacidad o la eficiencia de las administraciones públicas; y aquella que suponga valoraciones personales propias, pero siempre que quien las realice no esté incluido en la categoría de alto cargo o no tenga poder de decisión en una medida. Si sí lo tiene, su opinión sobre la misma forma parte del proceso de toma de decisiones y debe ser pública.

- Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una **acción previa de reelaboración**. También es necesario acotar de forma precisa este concepto. Sin justificar nada, el órgano competente puede inadmitir una solicitud solo con que un empleado público tenga, por ejemplo, que buscar y juntar dos hojas de Excel. O dos páginas de distintos informes de años diferentes. Proponemos dotar de un carácter más técnico a este concepto: que sea utilizado cuando se pida a la administración que elabore informes ex profeso o cuando se haga una pregunta que totalice o resuma compleja información segmentada. En este caso, deberán motivarse debidamente las razones técnicas, organizativas, funcionales o presupuestarias, que incluya un cálculo estimativo de las horas de trabajo necesarias para su obtención y su coste económico, por las que no sea posible suministrar la información solicitada. Así, pedimos la obligación de justificar el tiempo y coste necesario para llevar a cabo tal elaboración y que, si es dentro de un límite previamente establecido, la solicitud sea admitida.
- **Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información** cuando se desconozca el competente. Pensamos que esta causa de inadmisión no debería existir. La administración debe facilitar este proceso al máximo al solicitante. Por eso, proponemos que este punto esté dentro de los que detallan el procedimiento y no como inadmisión, y que se especifique que se debe derivar en este caso la solicitud a la UIT Central y que ella dirima a quién debe ir dirigida la solicitud.
- Que sean **manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley**. Otra causa de

inadmisión que se usa en ocasiones injustificadamente. ¿Qué es un carácter abusivo o no justificado? Teniendo en cuenta que tenemos otras causas, como la de reelaboración, que pueden frenar preguntas abusivas por su complejidad, o que no se entienden como preguntas sobre información pública aquella que tenga otros fines, lo único que regularía este punto son las solicitudes manifiestamente repetitivas. El problema es que, tal y como está planteado, inadmite solicitudes que se vuelven a hacer porque, por ejemplo, han cambiado los criterios interpretativos. O porque varias personas tienen un mismo interés. Creemos que hay que añadir la obligación de justificar de forma motivada el posible colapso que con frecuencia alegan las administraciones que podría provocar responder a una solicitud. ¿Cuántas veces se puede repetir una pregunta? Consideramos que tantas veces como sean necesarias si han cambiado los criterios interpretativos o las circunstancias concurrentes. Por eso, proponemos acotar el término para que quede en “repetitivas, siempre que sea en un espacio de tiempo corto y por la misma persona” o fórmulas similares.

**4.4.7. En lo que se refiere al procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, se incorporan previsiones sobre derechos o intereses de terceros con reducción del plazo de alegaciones a 10 días, y se incorpora la obligación del deber de asistencia al solicitante.**

Nos parece adecuado reducir el plazo de alegaciones de terceras personas a 10 días. Eso sí, como ya hemos comentado, esta notificación no incluirá los datos de la persona solicitante.

Sobre la obligación del deber de asistencia, el órgano competente realizará cuantas gestiones sean precisas para ayudar y orientar al solicitante, contactando con él por los medios facilitados por la persona interesada. En ese proceso, le facilitará un correo de contacto directo para simplificar la comunicación. También recomendamos promover la mediación previa a la

resolución ya comentada y que usa la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) catalana.

4.4.8. Con respecto a la resolución de la solicitud, se propone la modificación del cómputo del plazo a partir del cual el sujeto obligado tiene obligación de resolver, que debería empezar a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico del sujeto competente para su tramitación.

Completamente de acuerdo. El ciudadano tiene derecho a saber de manera fehaciente en qué momento comienza el plazo para que su petición de información sea respondida y no es el responsable de los retrasos para que arranque su tramitación. Que no estuviera regulado el plazo máximo entre el registro de una solicitud hasta que el órgano o entidad competente para resolver notifica su recepción –lo que marca el inicio del plazo para responder al interesado– hace que se supere, con mucho, el mes para responder que establece la norma. Eso significa que el ciudadano, en ocasiones, tiene que esperar meses para recibir una respuesta. Civio ha defendido en todo momento que el proceso administrativo de la tramitación de una petición de información no sea superior a un mes, incluyendo este paso previo. Proponemos que el plazo para resolver sea de un mes desde que se registra la solicitud.

4.4.9. Se propone arbitrar mecanismos y ajustes que garanticen el pleno acceso a la información por todas las personas en igualdad de condiciones y, en especial, para las personas con discapacidad y para otras personas en situación de vulnerabilidad.

Completamente de acuerdo

## **4.5. Cumplimiento de las obligaciones de transparencia**



4.5.1. Se propone incorporar a la nueva norma un régimen sancionador al objeto de cumplir con las obligaciones que se vienen demandando en diversos informes sobre esta materia en el plano internacional.

Completamente de acuerdo.

4.5.2. Las propuestas del subgrupo de trabajo contemplan la tipificación de infracciones y sanciones muy graves por parte del legislador básico (aplicables tanto al sector público estatal como a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales), y la previsión de un régimen sancionador completo para la Administración General del Estado.

De acuerdo. Pedimos un régimen sancionador que castigue:

1) Infracciones muy graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa cuando se hayan desatendido dos veces en un año natural el requerimiento expreso del CTBG.

b) El incumplimiento dos veces en un mes de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública

2) Infracciones graves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa dos veces en un año natural

b) El incumplimiento reiterado de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública en las reclamaciones que se le hayan presentado.

c) Recurrir sistemáticamente a la jurisdicción contencioso-administrativa las resoluciones del CTBG.

d) El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de acceso a la información pública.

e) La negativa reiterada a facilitar la información solicitada por el CTBG o a la colaboración requerida para el desarrollo de sus funciones

f) Publicar o suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad.

### 3) Infracciones leves:

a) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

b) El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública

No obstante, consideramos adecuado que las Comunidades Autónomas establezcan su propio régimen sancionador.

**34.5.3. En el ámbito de la Administración General del Estado la potestad sancionadora se atribuye al Consejo General de Transparencia y Buen Gobierno en el caso de que los incumplimientos se refieran a las obligaciones de publicidad activa, mientras que en el caso de que los incumplimientos se refieran al derecho de acceso a la información pública el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a la Administración General del Estado, previo requerimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.**

En desacuerdo. La capacidad sancionadora en el caso de incumplimientos del derecho de acceso a la información pública debe corresponder también al CTBG. Entre sus capacidades, además de instar, debería poder instruir y resolver los procesos sancionadores cuando se incumpla la ley. Cuando se trata del derecho de acceso a la información es especialmente importante, pues son las garantías legales de las personas que preguntan lo que está en

juego. Las sanciones y los organismos incumplidores –así como los más cumplidores– deberían ser públicos en todos los casos.

44.5.4. Se propone atribuir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la potestad de imponer multas coercitivas.

Estamos de acuerdo. El CTBG debe poder imponer multas coercitivas para lograr el cumplimiento efectivo de sus resoluciones por parte de la Administración. Las multas coercitivas no se deben imponer a la Administración incumplidora, puesto que las pagamos entre todos al imputarse al presupuesto público, sino al patrimonio personal del alto cargo o funcionario responsable. En todo caso, estas sanciones deben ser públicas y lo suficientemente gravosas como para disuadir de cometer los abusos actuales (principalmente, ignorar o incumplir resoluciones y sentencias desfavorables)

## **4.6. Refuerzo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno**

**4.6.1. Se propone incorporar en el estatuto del Consejo medidas orientadas a reforzar el estatus de independencia de este órgano de control, proponiendo una mayor dotación de medios materiales y personales para la realización de sus competencias.**

Hace años que pedimos independencia funcional –de cualquier ministerio– y presupuestaria para el CTBG. Esta reforma debe impulsar al CTBG para que sea un organismo completamente independiente –con miembros elegidos directamente por el Congreso por mayorías amplias, de contrastada experiencia y tras concurso abierto que debe ser en parte vinculante (por ejemplo, designando a cinco de entre los 15 primeros, para evitar lo que pasó con el Consejo de Administración de RTVE, del que solo cuatro de los 10 nuevos miembros habían superado el corte). El proceso de

elección debería ser público y vetado a personas vinculadas a partidos políticos. También pensamos que la rendición de cuentas en el Congreso respecto a la actividad de este organismo debería ser más frecuente.

**4.6.2. Se propone ampliar el número de representantes en la Comisión de Transparencia (órgano asesor y de consulta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) para incorporar a representantes de la sociedad civil y a expertos independientes en materia de transparencia, con la finalidad de mejorar el cumplimiento de sus competencias y fines.**

De acuerdo, pero con procesos de nombramiento abiertos y mediante concurso público que permita valorar de forma transparente e individual los méritos de cada candidato, no colectivamente como “grupo de representantes de la sociedad civil”. Y con un proceso de selección con las mismas garantías que las propuestas en el punto anterior.

## **Sobre la Fundación Civio**

Civio es una organización independiente y sin ánimo de lucro que vigila a los poderes públicos a través de investigaciones basadas en datos y hechos y arroja luz sobre los puntos ciegos del sistema, presionando y colaborando para lograr cambios.

Escríbenos a [contacto@civio.es](mailto:contacto@civio.es)

Teléfono: +34 91 172 79 72

Más en [www.civio.es](http://www.civio.es)