



Consejo
Económico y Social
de Castilla y León

Crónica Comité Político (1 de 2)
Sede del CES (Resolución 24/19/2020)
Fecha Firma: 22/04/2021
Módulo: 63107407846681801043466170a2684



Informe Previo 6 / 21

Enrique Cabero Morán (2 de 2)
Presidencia
Fecha Firma: 22/04/2021
Módulo: 63107407846681801043466170a2684



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León



Este documento está protegido por un sistema de seguridad que impide la reproducción no autorizada. Cualquier uso no autorizado quedará sujeta a las acciones legales correspondientes. Fecha de publicación: 2021/04/22. Página 1 de 14



Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León

Con fecha 18 de marzo de 2021 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León.

A la solicitud realizada por la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León se acompaña el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe, así como la documentación utilizada para su elaboración.

Se procede a la tramitación ordinaria prevista en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, aprobado por Resolución de 20 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León.

La elaboración del Informe Previo fue encomendada a la Comisión de Trabajo de Calidad de Vida y Protección Social, que lo analizó en su sesión de 19 de abril de 2021, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2021 lo informó favorablemente y lo elevó al Pleno que, en su sesión del día 22 de abril de 2021, lo aprobó por unanimidad.

I.- Antecedentes

a) Internacionales:

- “Carta Internacional de Datos Abiertos” que recoge seis principios básicos para que los datos digitales puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar.

El “*Open Data Charter*” fue establecido por los líderes del G8 en junio de 2013, inicialmente con cinco principios que fueron mejorados a través del grupo de trabajo de datos abiertos del “*Open Government Partnership*” para posteriormente, en el marco de la Conferencia Internacional Open Data celebrada en Ottawa en mayo de 2015, adoptar la citada Carta Internacional con seis principios de la que, tras diversos foros y cumbres, resultan actualmente signatarios un total de 77 gobiernos nacionales, regionales (incluyendo Castilla y León) o locales y 69 instituciones u organizaciones no gubernamentales:





<https://bit.ly/3IDGZIN>

b) de la Unión Europea:

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hecha en Estrasburgo de 12 de diciembre de 2007. Entre otros, “Protección de datos de carácter personal” (artículo 8), “Derecho a una buena administración” (artículo 41), “Derecho de acceso a los documentos” (artículo 42).
- Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
- Reglamento (UE) 2018/1807, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea.
- Directiva (UE) 2019/1024, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Deroga, con efectos 17 de julio de 2021, la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público.
Se establece la obligatoriedad para los Estados miembros de adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva a más tardar en la misma fecha de 17 de julio de 2021.

c) Estatales:

- Constitución española de 27 de diciembre de 1978, particularmente su artículo 23.1 “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegido en las elecciones periódicas por sufragio universal*” y en su artículo 105 b), en virtud del que “*La ley regulará: (...) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.*”
- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de



los derechos digitales.

- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE).
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (última modificación por Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014). Traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (última modificación por Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (última modificación por Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia). Particularmente, artículo 13 d) que recoge entre los "Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas" el de *"... acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico."*
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (última modificación por Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia).
- Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (última modificación por Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal).





- Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal.

d) de Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, particularmente su artículo 8.2 por el que *“Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social.”*

También artículo 11 sobre “Derechos de participación en los asuntos públicos” y artículo 12 (“Derecho a una buena Administración”), especialmente su letra c) por el que *“La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica: (...) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan”.*

Finalmente, el artículo 16.21 establece como un principio rector de las políticas públicas el de *“La plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento, velando por el desarrollo equilibrado de las infraestructuras tecnológicas en todo su territorio y garantizando la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación.”*

- Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León (última modificación por Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León) en la medida en que se le atribuyen las funciones del Comisionado de Transparencia.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (última modificación por Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas).





- Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública (última modificación por Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas). Muy especialmente su artículo 5 b) por el que se recoge el de Transparencia (*"La Administración ha de facilitar la información necesaria a los ciudadanos, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos"*) como uno de los principios de actuación de la Administración autonómica.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Se prevé su derogación tras la aprobación como Ley del Anteproyecto que se informa, con la excepción de su Título III (*"Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto"*), artículos 16 a 18.
- Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes.
- Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (última modificación por Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

Se dicta en desarrollo de los artículos 41 y 41 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

- Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Desarrolla el Capítulo III del Título II de la Ley 2/2010, de 11 de marzo de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, estableciendo el régimen jurídico de la utilización por la Administración Autonómica de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad administrativa y en sus relaciones con los ciudadanos.

- Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio





del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

Se prevé su derogación tras la aprobación como Ley del Anteproyecto que se informa.

- Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se pone en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León (BOCyL de 9 de marzo de 2012).
- Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023 (BOCyL de 16 de diciembre de 2019).

e) De otras comunidades autónomas:

Podemos destacar las siguientes Leyes de contenido análogo o parcialmente coincidente al Anteproyecto de Ley que se nos somete a Informe Previo:

- *Andalucía*: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- *Aragón*: Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- *Principado de Asturias*: Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.
- *Islas Baleares*: Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- *Canarias*: Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.
- *Cantabria*: Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.
- *Castilla-La Mancha*: Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- *Cataluña*: Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- *Comunidad Valenciana*: Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia,





Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

- *Extremadura*: Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- *Galicia*: Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno.
- *La Rioja*: Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- *Comunidad de Madrid*: Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.
- *Región de Murcia*: Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- *Comunidad Foral de Navarra*: Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- *País Vasco*: Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi que, en su Título VI recoge las previsiones de “*Gobierno Abierto. Transparencia, Datos Abiertos y Participación Ciudadana*” aplicables a los municipios y resto de entidades locales de Euskadi.

f) Otros:

- “Procedimiento para la elaboración de una ley por la que se regule la participación ciudadana en Castilla y León”, consulta pública con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley al amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El plazo para la realización de aportaciones a través del portal web de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León tuvo lugar desde el 25 de enero hasta el 26 de febrero de 2021: <https://bit.ly/3t3yT9P>
- “Carta de Derechos Digitales de España”, documento sometido a consulta pública por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital hasta el 20 de enero de 2021: <https://bit.ly/3fDTWf7>
- Informe Previo del CES de Castilla y León 8/2014 sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León (posterior Ley 3/2015, de 4 de marzo): <https://bit.ly/3f5Mp6x>





- Informe Previo del CES de Castilla y León 2/2021 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea y regula la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y se establece el estatuto de las personas denunciantes (en tramitación como Ley): <https://bit.ly/323sUpo>
- “Proyecto de Ley de Transparencia, Participación ciudadana y Buen Gobierno del Sector público vasco” (noviembre de 2015), que no conoció tramitación parlamentaria: <https://bit.ly/38TJg8T>

g) Principal vinculación del Anteproyecto de Ley con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015):

A juicio del CES, de entre todos los ODS 2030, la aplicación y desarrollo del Anteproyecto de Ley sometido a Informe puede contribuir especialmente al cumplimiento del Objetivo 16 “*Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas*” y, dentro del mismo, particularmente a la consecución de las Metas 16.6 “*Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas*” y 16.7 “*Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.*”



**OBJETIVO 16
PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS**



Meta 16.6
Creación de instituciones eficaces y transparentes.



Meta 16.7
Fomento de la participación ciudadana.



II.- Estructura del Anteproyecto de Ley

El Anteproyecto de Ley sometido a informe consta de sesenta y cuatro artículos divididos en siete Títulos (algunos de ellos subdivididos en Capítulos), trece Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales.

El Título Preliminar “Disposiciones generales” (artículos 1 a 4) se refiere al objeto, y ámbito de aplicación de la norma además de otros sujetos obligados y la obligación de suministro de información.

El Título I “Publicidad activa” (artículos 5 a 30), se desarrolla de la manera siguiente:

- Capítulo I “Atributos de la información” (artículos 5 a 14) se refiere a los atributos o requisitos que debe cumplir cualquier publicidad activa;
- Capítulo II “Límites a la publicidad activa e instrumentos de garantía” (artículos 15 a 18) donde además de estos límites se regulan garantías como el catálogo de información pública para la identificación de los responsables de cada información y los plazos de actualización;
- Capítulo III “Contenidos de publicidad obligatoria” (artículos 19 a 30) donde se enumeran todos los contenidos que se configuran como obligaciones de publicidad activa tanto respecto a nueva información como respecto a la que deba publicarse por razón de las competencias o naturaleza de cada sujeto obligado.

El Título II “Acceso a la información pública” (artículos 31 a 42), se refiere al acceso a la información pública de toda persona física o jurídica, así como al procedimiento de dicho acceso y se desarrolla de la manera siguiente:

- Capítulo I “Régimen jurídico material” (artículos 31 a 34);
- Capítulo II “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública” (artículos 35 a 34).
 - Sección 1ª “Procedimiento” (artículos 35 a 40);
 - Sección 2ª “Impugnación” (artículos 41 y 42).

El Título III “Reutilización de la información pública” (artículos 43 a 49) comprende los





artículos 43 a 49 y hace referencia a los aspectos relativos a dicha reutilización dentro de los límites fijados por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

El Título IV "Régimen Sancionador" (artículos 50 a 56), se desarrolla de la manera siguiente:

- Capítulo I "Infracciones y sanciones" (artículos 50 a 54);
- Capítulo II "Procedimiento" (artículos 55 y 56).

El Título V "Evaluación" comprende los artículos 57 a 59 y regula tanto la interna, que efectúan los sujetos obligados por el Anteproyecto, como la externa, que efectúa el Comisionado de Transparencia de Castilla y León.

El Título VI "Comisionado y Comisión de Transparencia" comprende los artículos 60 a 64.

La parte final del Anteproyecto se desarrolla de la forma siguiente:

Disposiciones Adicionales:

- Primera. No discriminación por razón de sexo.
- Segunda. Entidades Locales.
- Tercera. Colaboración de las Diputaciones Provinciales y de la Administración de la Comunidad.
- Cuarta. Acceso a los documentos custodiados en los archivos.
- Quinta. Dotación de personal en el Comisionado y la Comisión de Transparencia de Castilla y León.
- Sexta. Unidades de transparencia.
- Séptima. Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Octava. Contenidos de transparencia en programas de acceso a la función pública y de formación de empleados públicos.
- Novena. Contenidos de transparencia en la educación.
- Décima. Instrucciones complementarias sobre el trámite de mediación.





- Undécima. Aprobación de modelos de declaración y perfiles profesionales.
- Duodécima. Impulso de la transparencia en la actividad contractual y de fomento.
- Decimotercera. Criterios interpretativos.

Disposición Transitoria. Régimen transitorio.

Disposición Derogatoria. Derogación de normas donde, además de la cláusula genérica de abrogación de cuantas normas o disposiciones contradigan los establecido en el Anteproyecto, se derogan expresamente:

- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a excepción de su Título III (“Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto”), artículos 16, 17 y 18;
- Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

Disposiciones Finales:

- Primera. Habilitación normativa.
- Segunda. Entrada en vigor.

III.- Observaciones Generales

Primera. - La transparencia se revela como uno de los valores esenciales para que las instituciones y administraciones sean consideradas como propias, cercanas y abiertas a las expectativas, necesidades y percepciones de la ciudadanía. Ser transparente es inherente al servicio público porque es un derecho de la ciudadanía y no es una condición accesoria de la que se pueda prescindir en función del coste necesario para ello, los recursos que haya que poner a disposición y menos la voluntad o el criterio de eficiencia en la gestión pública de quien ostenta la responsabilidad de ello.

Asimismo, la transparencia constituye una salvaguarda frente a una posible gestión





inadecuada de la Administración, en la medida en que posibilita a la ciudadanía conocer mejor y tener conocimiento del ejercicio de las potestades, la prestación de los servicios y el empleo de los recursos públicos que se obtienen por la contribución de la misma al sostenimiento del gasto público. Igualmente, el acceso de la ciudadanía a la información pública es necesario para la formación de la opinión crítica constructiva que redunde en la mejor participación en la vida política, económica, cultural y social de la comunidad. Por ello la transparencia en la gestión de los asuntos públicos se instituye como un instrumento vital para lograr que la actuación de los poderes públicos sea más eficaz y eficiente, lo que constituye una prioridad que están obligados a fomentar.

Consecuentemente, aumentar la transparencia de la actividad pública se vislumbra como el camino para iniciar la reconciliación entre las instituciones y gestores públicos con el conjunto de la sociedad y un instrumento eficaz de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.

A ello se une un aumento del interés ciudadano por participar activamente y de forma continuada en el devenir político, social y económico de la sociedad. Las personas físicas y jurídicas aspiran a que se tenga en cuenta su criterio, sus análisis y opiniones sobre los acontecimientos y decisiones públicas que afectan a sus intereses de toda índole.

Segunda.- Recordamos aquí de forma no exhaustiva y cronológica algunas de las normas europeas que han ido aprobándose en esta materia: Código de conducta sobre acceso a documentos (voluntario) (1993); Tratado de Ámsterdam (1997); Reglamento 1049/2001 sobre el acceso del público a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión; Directiva 2003/4/CE, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental; Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público; Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños; Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministros y servicios, modificada por el Reglamento (CE) 1422/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre; Libro Verde de 3 de mayo de 2006 - Iniciativa europea en favor de la transparencia; Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior; Tratado de Lisboa (2007); Libro Blanco de la Gobernanza Europea





(2011); además el convenio 205 del Consejo de Europa establece desde 2008 que los límites al derecho de acceso deben regularse por Ley (artículo 3.1.).

En España, desde la Constitución de 1978 se establecen mecanismos para la participación de la ciudadanía y también para la garantía de su derecho de acceso a la información pública. Posteriormente, desde la normativa básica de procedimiento administrativo hasta la Ley de Economía Sostenible, pasando por leyes sectoriales (principalmente, al principio, las que legislan materia medioambiental y de administración electrónica) ha ido generándose un corpus legislativo que tiene como punto común el tratar de mejorar y facilitar el acercamiento ciudadano al proceso de toma de decisiones, a sus representantes en las distintas instituciones y a los documentos en que se basan dichas decisiones, salvaguardando en todo caso su privacidad a través de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

Tercera. -En los últimos tiempos y en el contexto de las crisis económicas, se ha ido produciendo una mayor conciencia en la ciudadanía de rechazo a malas prácticas en la gestión de la administración y a la consideración de la transparencia como una de las más importantes herramientas para evidenciarla y controlarla. Asimismo, la transparencia se relaciona cada vez más profundamente con la calidad democrática y la rendición de cuentas a la ciudadanía, por lo que la culminación de esas demandas se ha producido con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta última otorgaba en su disposición final novena dos años de plazo a las comunidades autónomas (CC.AA.) y las entidades locales (EELL) para adaptarse a las obligaciones que marca la Ley (este plazo finalizó el 9 de diciembre de 2015). Las CC.AA. y las EELL comenzaron a legislar y se han acercado con mayor o menor celeridad y con diferentes grados de exigencia en la transparencia, aunque algunas, como Galicia, disponen de una Ley desde 2006 (renovada en 2016), y otras todavía no disponen de legislación propia.

Cuarta. - A partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la necesidad de que las Administraciones Públicas sean transparentes en su gestión se convierte en algo necesario, en una obligación legal.



La legislación estatal fija, de este modo, un marco normativo básico para el conjunto de las AAPP, con independencia del nivel territorial de gobierno. Es una referencia básica que, por obvia que sea, se echa en falta en la Exposición de Motivos del Anteproyecto que se informa.

Sobre el mismo, algunas Comunidades han realizado un esfuerzo adicional, aprobando su propia normativa sobre transparencia, a veces más exigente y completa que la legislación nacional. Este es el caso, entre otros, de la nueva regulación que establece el anteproyecto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, trata de profundizar y ser más exigente en la regulación que contiene la vigente Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

Esta loable aspiración de la norma viene impulsada por la necesidad de abordar el reto del diseño y puesta en marcha de una “verdadera política autonómica de transparencia”. No obstante, la norma no aborda al mismo tiempo la necesidad de establecer la existencia de los recursos necesarios para llevar a cabo los fines expuestos por parte de todos los sujetos obligados, limitándose a la imposición de obligaciones y sanciones.

Quinta. - Comentábamos en nuestro reciente *Informe Previo 2/2021 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea y regula la Oficina de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León y se establece el estatuto de las personas denunciantes* (<https://bit.ly/323sUp0>) que otras comunidades autónomas incluían en normativas de ese tipo la regulación de lobbies y lobistas (grupos de presión).

La Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León, viene a reconocer expresamente que no se abordan aspectos como “*la participación ciudadana o la regulación del lobby con los que la transparencia presenta una evidente y estrecha relación (...) La razón no es otra que el propósito de abordar esta materia en una iniciativa específica*”.

Sexta. - El CES considera que, si bien el contenido de las materias de participación ciudadana y transparencia puede justificar su tratamiento por separado y específico (como parece ser la opción escogida), en el caso de la regulación del lobby y la transparencia la relación es si





cabe más significativa, por lo que al igual que en nuestro informe citado anteriormente estimamos que debería establecerse una normativa moderna sobre los grupos de presión a nivel autonómico (ejecutivo y legislativo) y local. Una regulación registral que para ser efectiva vaya acompañada de la trazabilidad de las actividades en el ámbito de la transparencia, tal y como se realiza en varias de las normativas análogas de otras comunidades autónomas.

Séptima. – Tal y como ya hemos avanzado en la anterior Observación, por el presente texto informado se acomete la regulación relativa a la transparencia y acceso a la información pública, lo que supondrá que, tras la entrada en vigor como Ley del Anteproyecto, se producirá la derogación expresa de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (a excepción de su Título III) y del Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

Quedaría por tanto vigente el Título III (“Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto”, artículos 16, 17 y 18) de la Ley 3/2015 si bien parece que va a acometerse próximamente una nueva regulación de participación ciudadana (que, por tanto, supondrá la derogación de los artículos 16 a 18) puesto que en la plataforma web de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León se abrió recientemente (con un plazo para la realización de aportaciones desde el 25 de enero al 26 de febrero de 2021) un “*Procedimiento para la elaboración de una ley por la que se regule la participación ciudadana en Castilla y León*”(consulta pública con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley propiamente dicho, al amparo del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas): <https://bit.ly/3t3yT9P>

Si bien no existe aún texto alguno, el propósito de esta futura regulación, tal y como se ha hecho constar en la plataforma de Gobierno Abierto parece que será el de “*... definir y precisar procedimientos, conceptos, canales e instrumentos que permitan a la ciudadanía opinar, deliberar, formular propuestas de políticas públicas en condiciones de igualdad y determinar las obligaciones de la Administración, los mecanismos internos que promuevan, estructuren, normalicen, supervisen el desarrollo de la participación ciudadana en nuestra Administración pública e impulsar la formación y sensibilización, tanto de los empleados públicos, como de la*





ciudadanía.”

Octava.- El CES considera que la futura norma que regulará la obligación de la Administración General e Institucional de la comunidad de someter a la participación ciudadana el diseño de normas, estrategias, planes y/o programas que afecten al interés general, además de facilitar la participación individual, ha de tener en cuenta la participación activa, heterogénea y transversal, de la sociedad civil organizada que cuenta ya con un órgano de participación y consulta, constituido para canalizar, las consultas, propuestas y el diálogo institucional, conforme al artículo 131.2 de la Constitución Española.

IV.- Observaciones Particulares

Primera. - El Título Preliminar (Disposiciones generales) reordena sus contenidos para desplazar la regulación del portal de Gobierno Abierto al Título I (Publicidad activa). No obstante, por otro lado, se aparta de la simplificación normativa que imbuje la Ley 3/2015 vigente en tanto que esta optaba por enfocar la regulación en aquellos aspectos no concomitantes con la norma estatal y el anteproyecto actual atrae y traslada de forma reiterativa gran parte de los contenidos estatales. Por lo tanto, la afirmación contenida en la Exposición de Motivos *“era imprescindible (...) ampliar el elenco de sujetos obligados por la normativa...”* queda matizada por el hecho de que en su gran mayoría ya venían obligados por la ley estatal, habiendo optado con buen criterio en la ley vigente por la no reiteración.

Así, los artículos 2, 3 y 4 trasladan a la norma autonómica la relación de sujetos obligados establecidos en la Ley estatal 19/2013, pero seccionando la misma para establecer especificidades concretas para determinados sujetos que no se advierten en la norma estatal como por ejemplo las multas coercitivas en materia de suministro de información a las entidades privadas beneficiarias de ayudas, subvenciones u otras entregas dinerarias, y a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas, o sean adjudicatarias de contratos, si bien en base a una regulación compleja como ya veremos al hilo del comentario del artículo 4. Multas coercitivas que se acumularán a la sanción correspondiente, en su caso. En otras legislaciones análogas podemos encontrar también las multas, aunque no con carácter coercitivo sino como sanción, fórmula que a este Consejo le parece más adecuada para evitar la





acumulación punitiva y que estimamos que debería recogerse expresamente en el Anteproyecto que informamos. Precisamente este título, el del régimen de infracciones y sanciones, pasa a tener un desarrollo mucho más complejo en esta norma al añadirse un régimen de infracciones de publicidad activa al ya establecido para la reutilización de la información en la norma actualmente vigente, y disponer un diferente procedimiento sancionador en función del sujeto responsable de la infracción.

El artículo 2 no aporta grandes novedades, limitándose a reiterar y trasladar la relación estatal de sujetos obligados de naturaleza pública (o sus análogos) por la aplicación de la ley. Únicamente cabe mencionar que se detallan con más precisión algunos aspectos como es la alusión a las empresas públicas (participación pública superior al 50%), los consorcios y las federaciones deportivas. Mayor novedad aporta la ampliación del ámbito de aplicación articulada en el punto sexto al promover la asunción de los principios y obligaciones que establece la ley por parte de las sociedades mercantiles que posean participación de cualquiera de los sujetos públicos, aunque esta participación sea igual o inferior al 50%, si bien de la redacción de la norma no parece apreciarse una obligatoriedad manifiesta, este Consejo indica que sería más conveniente remitirse al contenido básico estatal, por lo que a nuestro parecer, no cabe la regulación establecida en el apartado 6 del artículo 2.

El artículo 3 continúa con la relación de sujetos obligados si bien de naturaleza no estrictamente pública, aunque tampoco aporta novedades con respecto a la legislación estatal, si bien en el caso de entidades privadas (artículo 3.b) la obligación surge a partir de la percepción de 50.000 euros de recursos públicos en cómputo anual, donde la legislación estatal establece un importe de 100.000 euros, lo que en opinión de este Consejo debería ser el mismo límite que se estableciese en la legislación de la Comunidad. No obstante, opera otro límite (también establecido en la norma estatal) que puede ser inferior a estas cifras si las percepciones públicas suponen al menos el 40% de los ingresos anuales (año natural) de la entidad privada, con un límite absoluto inferior de 5.000 euros. Además, para las entidades privadas se establecen las obligaciones de publicidad que se concreten adicionalmente en bases reguladoras, convocatorias, resoluciones de ayudas, subvenciones, concesiones, etc., lo que nos remite, sin citarlo, a la normativa de subvenciones.





Los dos párrafos in fine del artículo 3.b) son también objeto de interés ya que el primero de ellos realiza un lanzamiento de las entidades privadas al régimen de multas coercitivas del artículo 4 (obligaciones de suministro de información) por lo que para mayor claridad podría estar directamente incluido en el mismo. En cuanto al último párrafo de los citados amplía los supuestos del reintegro en materia de subvenciones a los casos de incursión en infracciones graves o muy graves en materia de transparencia, que se sumaría a las sanciones que se hubieran incurrido con arreglo al régimen sancionador de este anteproyecto. En opinión del CES esta confluencia con la normativa de subvenciones podría obtener una mejor regulación mediante una disposición final modificadora de nuestra Ley de Subvenciones.

El artículo 4 establece, para todo adjudicatario de contratos, concesiones o conciertos, la obligación de suministro de información a efectos de posibilitar la publicidad activa por parte de los adjudicadores (obligación que ya concurre en la normativa sectorial), añadiendo un régimen de multas coercitivas específico (acumulables a la sanción correspondiente, en su caso), con un límite máximo del 5% del importe del contrato.

No obstante, en el CES entendemos que los dos últimos párrafos del artículo establecen un régimen supletorio de multas coercitivas, pues se regula que será incompatible con las figuras equivalentes que se establezcan en el contrato, a lo que se habilita en el punto in fine del mismo artículo al decir que *“La documentación contractual... podrá concretar otras condiciones adicionales para dar cumplimiento a esta obligación de suministro [de información].”*

Finaliza el artículo con el punto 4 en el que de forma análoga a lo ya comentado en el artículo 3 pero no en los mismos términos, allí se establece la imposición de reintegro (*“conllevará”*) y aquí se establece la posibilidad (*“podrá conllevar”*) de resolver el contrato *“en los términos que se señalen en los pliegos del contrato o documentos equivalentes de que se trate”*. No obstante, nos remitimos a lo ya comentado de forma análoga en esta cuestión en el artículo 3.

Segunda. - El Título I se centra en la regulación de la publicidad activa como uno de los ejes esenciales de la transparencia pública. Dentro de este título I, el Capítulo I regula los atributos de la información, enumerando los atributos y el contenido esencial de cada uno de ellos, los siguientes: calidad de la información (artículo 5), lugar de publicación (artículo 6), relevancia





(artículo 7), revisión y actualización como mínimo trimestralmente (artículo 8), claridad (artículo 9), fácil localización en las webs o sedes electrónicas (artículo 10), reutilización (artículo 11), accesibilidad y diseño universal para todos (artículo 12), gratuidad del acceso a la información objeto de publicidad activa (artículo 13), y por último principios técnicos enumerados en el artículo 11 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (artículo 14).

En el CES valoramos positivamente que este Capítulo I ponga un cuidado especial en la claridad y actualización de la información y los formatos que hagan posible su reutilización. Consideramos además que la reutilización de la información por parte de la propia administración redundante en la mejora del ejercicio de las competencias y posibilita la toma de decisiones basándose en datos.

Tercera. - En el capítulo II del Título I, bajo el título de Límites a la publicidad activa e instrumentos de guía se regulan los límites para poder hacer efectivo el objetivo de transparencia pública.

Así en el artículo 15 se regulan los límites a la publicidad, estableciéndose que la información pública en poder de los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de este título será accesible por defecto, salvo que proceda la aplicación de alguno de los límites establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en esta ley y en cualquier otra con igual rango, cuya interpretación no será extensiva.

El catálogo de información pública (artículo 16) se define como el documento que recopila todas las obligaciones de publicidad activa aplicables a la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En cuanto a los contenidos obligatorios del catálogo son objeto de desarrollo en el capítulo III de este mismo Título II. Se regulan materias de organización y funcionamiento, como el contenido mínimo que se recogerá, las tareas de los órganos o unidades responsables de cada contenido y que será el consejero competente en materia de impulso de la transparencia el responsable de su aprobación y actualización. Se establece que los restantes sujetos obligados podrán elaborar este tipo de catálogos u otros instrumentos para promover la máxima transparencia.

Se establece (artículo 17) que se promoverá la publicación de los contenidos e información relacionados con las competencias que ejercen los órganos directivos de la administración





autonómica y los restantes sujetos obligados de su sector público y que sean relevantes para la ciudadanía.

En el artículo 18 se establece que el órgano directivo competente en materia de supervisión de la publicidad activa podrá efectuar recomendaciones y recordatorios para que los responsables de obligaciones de publicidad activa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León las cumplan, y que podrán publicarse en el Portal de Gobierno Abierto y en el Boletín Oficial de Castilla y León.

En el CES consideramos la importancia del catálogo, en cuanto permite estructurar los contenidos de publicidad activa, identificar el responsable y los plazos de actualización y se hace posible el seguimiento de su cumplimiento por la ciudadanía.

Este instrumento se puso en marcha por Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, de la Junta de Castilla y León, sobre el catálogo de información pública para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, publicado en BOCyL el 20 de enero de 2020. Se produce así una nueva refundición de normativa dispersa, que inspira a todo el Anteproyecto, lo que este Consejo valora favorablemente.

Desde el CES valoramos la vocación del catálogo de información pública de servir de impulso a la política de transparencia activa en las administraciones públicas, considerando que la transparencia pone en valor el trabajo de la administración y mejora la rendición de cuentas, lo que repercute en la eficiencia y calidad de los servicios públicos al facilitar el análisis y comparación de resultados de la gestión que llevan a cabo las administraciones.

Cuarta. - En el capítulo III del Título I regula los contenidos de publicidad obligatoria. Así el articulado de este capítulo es una relación de contenidos obligatorios que hay que publicar: Información institucional y organizativa (artículo 19), Información relativa a altos cargos, personal directivo y eventual, empleadas y empleados públicos (artículo 20), Información de la planificación y programación (artículo 21), Información de relevancia jurídica (artículo 22), Información relativa a la atención y participación ciudadana (artículo 23), Información presupuestaria y económico-financiera (artículo 24), Información del patrimonio (artículo 25), Información sobre la contratación administrativa y privada (artículo 26), Información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios (artículo 27), Información sobre





ayudas y subvenciones (artículo 28), Información estadística, de la actividad inspectora y temática (artículo 29), y, por último en el artículo 30 se regula el impulso normativo de la transparencia, estableciendo que toda iniciativa normativa que proceda de la administración autonómica y deba ser aprobada por las Cortes de Castilla y León o la Junta de Castilla y León deberá prever necesariamente la publicidad de parte o toda la información pública que se genere.

En el Consejo consideramos la importancia de regular los contenidos obligatorios a publicar por parte de los sujetos incluidos en el artículo 2 y en el artículo 3 de la norma que se somete a informe del CES, valorando la exhaustividad de la información que se relaciona y estimando que dicha información sometida a publicidad activa redundará en una mejora en la administración ya que reducirá la carga de trabajo para hacer frente a la creciente demanda de información pública por parte de la ciudadanía.

Quinta. – El Título II se refiere al Acceso a la información pública (artículos 31 a 42). En cuanto al “Régimen Jurídico material” del Capítulo I de este Título II, si bien ya el artículo 31.1 del Anteproyecto dispone que toda persona física o jurídica (pública o privada) e incluso entidades sin personalidad jurídica pueden ejercer el derecho de acceso a la información pública “*sin necesidad de acreditar interés alguno*”, esta Institución estima conveniente que se haga referencia a que tal acceso tenga lugar de acuerdo a los principios de universalidad y no discriminación.

Por otra parte a nuestro parecer se realiza una delimitación adecuada del acceso a la información pública, especificándose en el artículo 32 que cuando la persona o entidad solicitante de información pública concurra la condición de interesada en un procedimiento administrativo la normativa que se aplicará para resolver dicha solicitud o para recurrir la resolución que se dicte “*será la reguladora del correspondiente procedimiento administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional primera.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*” (esto es, actualmente la Ley 39/2015) y sin que, por tanto, interpretemos que resulte de aplicación de forma alguna el procedimiento que se regula en el Capítulo II de este Título II (lo que estimamos que quizás podría recogerse expresamente en el Anteproyecto para conseguir la mayor claridad posible al respecto).

Al amparo del artículo 3 c) de la Ley 39/2015, que establece que “*A los efectos previstos en esta Ley, tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas (...) c) Cuando la Ley así*





lo declare expresamente, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos’, considera el Consejo que podría resultar viable la habilitación de ejercicio de derecho de acceso a la información pública que el Anteproyecto realiza a las entidades sin personalidad jurídica, aunque estimamos conveniente que este extremo se aclare más en la redacción del Anteproyecto.

Sexta. - Igualmente, el artículo 33 establece que las solicitudes que afecten a materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información *“se registrarán por lo dispuesto en la normativa básica estatal y autonómica de desarrollo que resulte de aplicación”* y supletoriamente por la Ley estatal 19/2013 y lo dispuesto en el Anteproyecto. Lo mismo se recoge respecto al acceso de los Procuradores y Procuradoras de las Cortes de Castilla y León y el de los representantes locales a la información pública que generen sus respectivas instituciones.

Al respecto en este punto específico consideramos que sería conveniente aclarar que las entidades sin personalidad jurídica tendrán acceso a la información pública con arreglo a lo que establezca la normativa de cada uno de estos regímenes jurídicos específicos de acceso.

Además, consideramos conveniente que en el portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León se mencionen estos regímenes jurídicos específicos de acceso a efectos informativos para la ciudadanía y ello sin perjuicio de que, en todo caso, el derecho de cualquier posible persona interesada en este punto que ya haya solicitado información por los cauces del Anteproyecto, quede salvaguardado indicando al solicitante de información el régimen aplicable en estos casos mediante la resolución denegatoria [causa general de inadmisión del artículo 38.2 letra d)].

Séptima. – El artículo 36 (“Consulta previa a la solicitud”) se refiere a la asistencia necesaria que debe prestar cualquier sujeto obligado a quien quiera ejercitar su derecho de acceso a la información pública, para lo cual en el espacio físico de la web o sede electrónica del sujeto obligado *“deberá estar disponible una vía de comunicación que podrá consistir en un formulario, correo electrónico o teléfono”* lo que, obviamente, esta Institución valora favorablemente en la medida en que entendemos que es una medida casi imprescindible para orientar a cualquier persona en el ejercicio de su derecho (más si se trata de alguien no habituado a interactuar con





la Administración o cualquier otros de los sujetos obligados).

Octava. – Por lo que al procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la posible impugnación que se contiene en el Capítulo II del Título I (artículos 35 a 42), a grandes rasgos consideramos adecuado el procedimiento, que es más detallado que el que con carácter básico se recoge en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En relación al artículo 37.3 de la norma que informamos, este Consejo considera necesario que con la expresión “no será necesario que el solicitante acredite su identidad” debe quedar claro que la Administración no puede exigir medios adicionales de identificación de la persona solicitante que vayan más allá de los propios datos que consten en la solicitud de información pública.

Por otra parte, entendemos acertada la regulación de un “*trámite de mediación*” en el artículo 42 del Anteproyecto (que constituye una novedad respecto a la regulación de la Ley 19/2013), que tendrá lugar cuando el reclamante -ante la resolución expresa o presunta en materia de acceso- así lo solicite en su escrito de interposición de recurso potestativo previo a la vía contencioso-administrativa ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

Este trámite se sustancia ante la misma Comisión de Transparencia y, lógicamente, suspende el plazo para resolver la reclamación ante la misma Comisión de Transparencia de Castilla y León.

Ahora bien, tratándose de un trámite completamente nuevo no solo en esta materia específica, sino que incluso no resulta ordinario en el ámbito administrativo, entendemos conveniente que existiera una mayor concreción en este punto, por lo que valoramos favorable la previsión que al respecto se incluye en la Disposición Adicional Décima del mismo Anteproyecto relativa a que la Comisión dicte unas instrucciones necesarias para la correcta gestión de este trámite de mediación, lo que nuestro parecer puede contribuir a que este trámite pueda generalizarse en el futuro, con el correspondiente beneficio para la ciudadanía y los sujetos obligados y la reducción de trámites contencioso y jurisdiccionales en este ámbito de la información pública.





Novena. -El Título III se dedica a la regulación de la Reutilización de la información pública (artículo 43 a 49). A nuestro parecer se trata de una regulación de carácter preminentemente orgánico, funcional y técnico, en su gran mayoría de remisión a la normativa sectorial estatal como son la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; y la propia Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Los hechos más destacables son el carácter reutilizable por defecto de la información (artículo 43), y la no aplicación de tarifas con carácter general.

Un aspecto a destacar y que valoramos positivamente es la redacción del artículo 45, que aporta una labor de detalle adicional a la regulación de la vigente ley de transparencia autonómica, al describir las características de la información reutilizable, mediante las siguientes cualidades que debe contener los datos y la forma de acceso a los mismos: abiertos y procesables por defecto, únicos evitando duplicidades, compartidos a través de mecanismos y aplicaciones (APIs) de acceso universal, accesibles a través de URLs y URIs, georreferenciados y descritos semánticamente.

Finalmente se aporta otra interesante y positiva novedad a través del artículo 48, titulado Cláusula “open data” que prevé que los desarrollos informáticos de la administración habrán de tener en cuenta que es obligatorio que los datos que se recopilen mediante esos programas informáticos deben poder ser tratados posteriormente en formatos reutilizables.

Décima. – El Título IV se refiere al Régimen Sancionador en dos Capítulos: I (“Infracciones y sanciones”, artículos 50 a 54) y II (“Procedimiento sancionador”, artículos 55 y 56).

La inclusión de un régimen de infracciones y sanciones constituye una novedad en la regulación legal de esta materia en nuestra Comunidad respecto de la todavía vigente Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (que sólo hace una remisión al régimen de sanciones que respecto del exclusivo ámbito de la reutilización de información en el sector público recoge el artículo 11 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público) y, hasta cierto punto, también respecto de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y





buen gobierno, que contiene un régimen de infracciones y sanciones en materia de “Buen Gobierno” en sus artículos 28 a 32 y que guarda una cierta relación o proximidad con las infracciones y sanciones en las materias de “transparencia, acceso a la información pública y su reutilización” del presente Anteproyecto, pero no identidad.

Sin embargo, el régimen que ahora se introduce en nuestro Anteproyecto no constituye una novedad legal, puesto que otras Leyes Autonómicas en estas materias vienen incorporándolo y sobre todo las más recientes, como la *Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (que efectúa una división de infracciones por los sujetos que las hayan cometido que parece haber sido tenida especialmente en cuenta en la elaboración de nuestro Anteproyecto) o la *Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid*.

Undécima. – En cuanto al régimen de infracciones se distingue entre las que puedan cometer los altos cargos y máximos responsables de los sujetos del artículo 2 y el personal a su servicio (artículos 52 a) y 53.1 del Anteproyecto), los sujetos de los artículos 3 y 4 (artículos 52 b) y 53.2) y los reutilizadores de información pública (artículos 52 c) y 53.3 que sigue conteniendo, al igual que la anterior Ley 3/2015, una remisión a lo que al respecto contiene la Ley 37/2007, de 16 de noviembre).

En cuanto a las sanciones, únicamente se recogen expresamente en el Anteproyecto (apartado 3 del artículo 54) las que puedan corresponder a los sujetos obligados de los artículos 3 y 4 del Anteproyecto produciéndose, respecto al resto de sujetos obligados, remisiones (apartados 1, 2 y 4 del artículo 54) a la normativa que resulte de aplicación.

A nuestro parecer lo más relevante es que las posibles infracciones que puedan cometer los sujetos de los artículos 3 y 4 del Anteproyecto deben estar circunscritas, exclusivamente, a los ámbitos en que tales sujetos están obligados a suministrar información (y que constan para cada uno de los casos en los mismos artículos) de tal manera que, aunque pueda resultar obvia esta cuestión, estimamos oportuno que así se recoja expresamente en el Anteproyecto.

Duodécima. – El Título V, Evaluación, se enfrenta en tres artículos (artículos 57 a 59) al complejo problema de la evaluación de las políticas públicas, al no existir una tradición consolidada en esta materia y estar en plena evolución y transformación.



El artículo 57 está dedicado a estatuir la evaluación interna, aunque desde una perspectiva a nuestro juicio de cierta voluntariedad al mencionarse que *“Los sujetos obligados (...) promoverán en sus propios ámbitos la evaluación de su gestión”* en materia de transparencia, lo que no obstante supone un avance respecto a la norma en vigor al establecer como elemento de apoyo la elaboración de un informe de gestión en la materia por parte del órgano competente en transparencia.

El artículo 58 reproduce la norma autonómica vigente en materia de evaluación externa, que seguirá siendo ejercida por el Comisionado de Transparencia (órgano coincidente en Castilla y León con el Procurador del Común), en base a su propia normativa reguladora o que emane del mismo.

Finalmente, el artículo 59 tiene como objetivo establecer incentivos mediante el reconocimiento de actuaciones, a través el otorgamiento de distintivos de excelencia.

Por todo lo expresado, convenimos que, en la difícil tarea de la evaluación, el Anteproyecto pretende realizar un cierto impulso de la evaluación interna, lo que no podemos dejar de valorar positivamente.

El concepto de evaluación comprende diferentes variables tanto cuantitativas como cualitativas, que además debe tener en cuenta la diferente tipología de informaciones a las que se enfrenta un organismo en materia de información pública (obligatoria por norma estatal o por norma autonómica o local –y sus obligaciones aplicables-, y no obligatorias, pero con sus respectivas obligaciones a aplicar en función de las diferentes normativas).

Ante estas dificultades el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal ha desarrollado una metodología propia que constituye el sistema oficial de cumplimiento de la transparencia. A nivel autonómico, el Comisionado de la Transparencia adopta una metodología similar mediante el envío de diversos cuestionarios de autoevaluación sobre el cumplimiento de los deberes de publicidad activa dirigidos a un conjunto de administraciones y entidades incluidas dentro del ámbito de aplicación de la ley estatal y la autonómica.

En su último informe (2019) indica que de los 108 cuestionarios de publicidad activa enviados han sido devueltos cumplimentados al Comisionado de Transparencia 66; es decir, el 61,1 % de los sujetos a los que se ha dirigido han colaborado en esta tarea de evaluación exigida. No obstante, el grado de colaboración ha crecido respecto a los años anteriores ya que en 2018





la colaboración alcanzó el 55,5 %.

Dado que a pesar de que el artículo 63 establece que todos los sujetos obligados por la ley de transparencia *"deberán facilitar al Comisionado y la Comisión de Transparencia de Castilla y León la información que soliciten..."*, la evaluación sigue dependiendo de la voluntariedad del suministro de información por parte de los sujetos obligados a publicidad activa (no se establece ninguna infracción por este motivo en el régimen sancionador), estima el Consejo que debería establecerse en el anteproyecto algún elemento que coadyuve a su mejora. En todo caso el CES se suma a las palabras del Comisionado de Transparencia en este sentido: *"Para su cumplimiento únicamente se requiere voluntad de los órganos rectores de la administración o entidad afectada y un nivel mínimo de diligencia. Por tanto, sigue siendo complicado encontrar disculpas válidas para el incumplimiento de este deber que, por lo demás, puede ser un índice revelador de la actitud de algunas instituciones ante la legislación de transparencia."*

El Consejo considera que podría ser un elemento de impulso en materia de evaluación externa avanzar hacia el concepto de auditoría para los sujetos y contenidos incluidos en el Capítulo 3 (Contenidos de publicidad obligatoria), es decir los sujetos incluidos en el artículo 2 y los incluidos en el artículo 3 únicamente en relación con la publicidad de sus normas de organización y funcionamiento y su estructura organizativa. No olvidemos que el concepto de evaluación diluye el objetivo principal pues simplemente significa recopilar qué se está haciendo y detectar en qué se puede mejorar mediante el rediseño para obtener una mayor eficiencia. Ese puede ser el objetivo de la evaluación interna. Pero en términos externos sería coherente la evolución hacia la auditoría, al ser una herramienta que se ajusta más al objetivo real que se pretende, para garantizar que las operaciones y los procesos de publicidad activa se llevan a cabo en cumplimiento de los procedimientos predefinidos y para detectar si existen irregularidades. Todo ello por supuesto dotando al Comisionado de la Transparencia de los recursos necesarios.

Decimotercera. - El Título VI acomete en sus cinco artículos (artículo 60 a 64) la regulación del Comisionado y la Comisión de Transparencia.

Los artículos 60 y 61 no ofrecen novedades en materia de atribución (al Procurador del Común) y composición del órgano.

En materia de funciones, en el artículo 62 destacamos como novedades la posibilidad -





artículo 62.2.a)- ("podrá") de realizar recomendaciones y propuestas de actuación a la vista de las evaluaciones externas realizadas en materia de publicidad activa y acceso a la información. A ello se añade la nueva obligación de los sujetos evaluados de hacer pública la memoria del Comisionado de Transparencia en sus apartados web al efecto (o sede electrónica). Entiende este Consejo que la norma se refiere a aquella parte de la memoria que afecta al órgano en cuestión, dado que la memoria completa está disponible en el sitio web del Comisionado de Transparencia y para acceder a ella sería suficiente con la disponibilidad de un enlace a la misma.

En materia de funciones de evaluación externa nos remitimos a lo comentado para el artículo 58. Además, se añade alguna función como la referida en el artículo 62.2.e) en materia sancionadora (refiriéndose al artículo 56 sin citarlo, lo que podría aclararse), que no es estrictamente una función de ámbito sancionador, sino que se refiere a la facultad del Comisionado de Transparencia de efectuar requerimientos previos ante indicios de infracciones previstas en la ley, que, de no llevarse a cabo, le conceden la capacidad de instar el inicio de procedimiento sancionador al órgano competente para ello. Apuntamos en este sentido que el artículo 56.1 segundo párrafo in fine establece para estos casos la obligatoriedad de incoación del procedimiento sancionador.

Finalmente, el artículo 62.3, reitera la función ya vigente de la Comisión de Transparencia como órgano competente para las reclamaciones y mediaciones en el caso de negativas de los sujetos obligados ante solicitudes de información o acceso a la misma. Recordamos aquí como inciso (que podría incluso tener su reflejo en esta disposición en forma de remisión normativa) que la norma básica estatal establece (Ley 19/2013) en su Disposición adicional cuarta (Reclamación), que si bien la resolución de las reclamaciones corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las comunidades autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que determinen las comunidades autónomas, no obstante, "contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo en el caso de esas mismas reclamaciones sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo".

Deducimos por comentado lo dicho ya en párrafos precedentes en torno al artículo 63, y así el Título VI se cierra con el artículo 64, Actuación y medios materiales y personales, en el que destaca la omisión del textual in fine que aparece en la norma actualmente en vigor y que el





anteproyecto elimina: "... [El Comisionado y la Comisión de Transparencia] contarán con los medios materiales y personales asignados a dicha institución [el Procurador del Común] de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo". El CES considera que podría así entenderse que desaparece la limitación de dotación de recursos de la Comisión de Transparencia que los restringía a los que ya dispusiera el Procurador del Común para su propia estructura. Pero esta disposición tiene relación directa con la Disposición adicional quinta, que sí recoge el texto eliminado en el artículo 64, dejando en vigor la mencionada limitación, pero añadiendo un segundo párrafo para conceder un plazo de un año para que esa limitación surta efecto: "La dotación de personal del Comisionado y la Comisión de Transparencia de Castilla y León deberá acomodarse, en el plazo de 1 año, a las competencias de dicho órgano previstas en esta ley...". Entiende el CES que la norma (artículo 64) es más clarificadora si conserva su sentido original hoy vigente, pudiéndose limitar la disposición adicional al contenido del segundo párrafo que acabamos de reproducir.

Decimocuarta. - La parte final de la norma (Disposiciones Adicionales, Transitoria, Derogatoria, y Finales) es en su mayoría de carácter instrumental. Por lo que indicamos a continuación solamente algunos aspectos destacables, y nos remitimos a nuestra *Observación Particular Octava* respecto a lo que allí comentamos en relación a la Disposición Adicional Décima.

Uno de ellos es la Disposición Adicional Primera, No discriminación por razón de sexo, que realiza una llamada a salvar las posibles deficiencias de la norma en materia de lenguaje no sexista. Recordamos a este respecto que el artículo 14 de Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece en su apartado 11 como uno de los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos "La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas". Es por ello que el CES entiende que mediante la introducción de esta disposición adicional no puede obviarse que la norma debe evitar el uso sistemático del masculino, en singular o plural, para referirse a los dos sexos, creando ambigüedades y confusiones en los mensajes y ocultando a la mujer, ya que la importancia que tiene el lenguaje en la formación de la identidad social de las personas y en sus actitudes, motiva la necesidad de erradicar el sexismo lingüístico del lenguaje administrativo, tanto en las relaciones internas como en las relaciones con la ciudadanía. Los usos sexistas del lenguaje hacen invisibles a las mujeres e impiden ver lo que se esconde detrás de las





palabras.

Desde el CES debemos insistir en utilización de lenguaje inclusivo en la designación de profesiones y actividades; evitar en la designación de cargos la identificación de las mujeres a través de los hombres; asimismo, intentar evitar todas aquellas expresiones, en ocasiones innecesarias, que llevan a uso excesivo del masculino, todo ello en base al manual para un uso no sexista del lenguaje administrativo, de la Junta de Castilla y León.

Las Disposiciones Adicionales Novena (Contenidos de transparencia en la educación) y Duodécima (Impulso de la transparencia en la actividad contractual y de fomento) si bien son preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tienen acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma, contienen referencia más propias de instrucciones administrativas que de corpus legislativo, lo que puede confundir a la ciudadanía destinataria de la norma, así es como entendemos las referencias a “La consejería ... educación analizará las diferentes alternativas existentes para promover la educación... de la transparencia”, “... las universidades podrán promover también la enseñanza en estas materias”, o “Los órganos competentes... analizarán la posibilidad de incorporar como un criterio baremable en sus licitaciones... convocatorias de ayudas y subvenciones la transparencia”.

El CES considera, en relación con la Disposición Adicional Duodécima, que es necesario establecer fórmulas de impulso de la transparencia que no suponga en ningún caso discriminación o limitación para pymes (especialmente micropymes y autónomos), en la actividad contractual y de subvenciones.

V.- Conclusiones y Recomendaciones.

Primera. - El CES valora positivamente el Anteproyecto que se informa en cuanto supone un avance, por entender que ha de servir para que nuestra Comunidad cobre un nuevo impulso en esta materia que acerque la actividad de los poderes públicos a la ciudadanía, lo que permitirá a su vez contribuir a mejorar su imagen.

Segunda.- Desde este Consejo, valoramos favorablemente que se haya llevado a la práctica





la recomendación efectuada en nuestro informe de acuerdo a lo señalado en este informe 8/2014 en el que solicitábamos de la Junta de Castilla y León elaborar una única Ley de Participación Ciudadana que recogiera integralmente todos los aspectos relativos a la participación ciudadana como es la actuación de las organizaciones representativas de la sociedad civil o el ejercicio del derecho de petición entre otras cuestiones.

Tercera. - El CES relaciona el Anteproyecto con las exigencias de una Administración ágil, moderna y eficiente a la que se orientan los planes de modernización de la Administración y de implantación de la administración electrónica. En relación con lo anterior, el CES tiene la convicción de que muchos de los fines que pretende el Anteproyecto que se informa y la propia modernización de la Administración dependen, en gran medida, de la progresiva implantación de la administración electrónica.

Por ello, consideramos que es necesario que se sigan impulsando todas las iniciativas de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos. Ante la situación de nuestra Comunidad Autónoma, con mayores dificultades para la implantación de forma universal de las comunicaciones telemáticas (por la extensión geográfica, dispersión poblacional, y mayor peso de la población de mayor edad, por lo tanto con menores conocimientos de las nuevas tecnologías) el Consejo recuerda la necesidad de respetar el principio de no discriminación y neutralidad tecnológica, pues el derecho ha de garantizarse para todas las personas, tanto para quienes prefieren medios convencionales de información, como para quienes optan por medios electrónicos, pues de lo contrario, la generalizada implantación de canales electrónicos puede dificultar cuando no imposibilitar el ejercicio del derecho a una parte de la ciudadanía.

Y es que, recordemos al respecto, que con arreglo al artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las personas físicas no están obligadas a relacionarse con las Administraciones Públicas a través de medios electrónicos e, igualmente (artículo 13 b) de la misma Ley), que todas las personas tienen derecho a ser asistidas en el uso de los medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones.

También consideramos procedente recordar el necesario cumplimiento del principio recogido en el apartado 5 del artículo 5 de la Ley estatal 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno por el que *“Toda la información será comprensible, de*





acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.”

Cuarta. - El derecho de acceso a la información pública es un principio gratuito (Ley 19/2013 estatal) pudiendo, cuando se requiera expedición de copias o la transposición de la información a un formato diferente al original, dar lugar a exacciones (tasas o precios públicos).

El CES valora positivamente que, tal y como se recomendaba en nuestro Informe Previo 8/2014 el importe de la tasa o precio público sea ajustado y moderado para no mermar el derecho básico. Así el artículo 47 del Anteproyecto dispone que *“con carácter general no se aplicará ninguna tarifa en el ámbito de la Administración autonómica salvo por el coste en que se incurra por la reproducción, puesta a disposición y difusión de los documentos, así como para la disociación de datos personales y las medidas adoptadas para proteger información comercial confidencial. Para el establecimiento de tarifas que, será excepcional, será necesario el informe vinculante de la consejería con competencia en materia de impulso de la transparencia.”*

Quinta. - Esta Institución considera recomendable que por los poderes públicos en sus distintos ámbitos de competencia se fomente la mayor cooperación posible entre nuestro Comisionado de Transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y el resto de los órganos que ejerzan funciones análogas en cada Comunidad Autónoma con el fin de que se compartan las mejores prácticas posibles en el desarrollo de estas funciones que redunden en beneficio de la ciudadanía, máxime en el contexto de una creciente demanda social de transparencia.

Sexta.- Como complemento de la transparencia hacia la ciudadanía de todos los sujetos obligados por el Anteproyecto, el CES entiende necesaria una adecuada y eficiente relación entre los sujetos obligados de los artículos 2 y 3 y la Administración, de tal manera que las organizaciones y entidades de tales artículos no estén obligadas a suministrar información que ya obre en poder de la administración, en estricto cumplimiento del principio de





interoperabilidad recogido en la normativa administrativa.

Séptima. - El CES se remite adicionalmente, en cuanto a Conclusiones y Recomendaciones del presente Informe, a las que puedan desprenderse de las *Observaciones Particulares* contenidas en el mismo.

Vº Bº La Secretaria

El Presidente,

Cristina García Palazuelos

Enrique Cabero Morán

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

