



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria
en funciones

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 1 de julio de 2013, ha aprobado el *informe sobre sugerencias y recomendaciones en relación con la futura norma en materia de transparencia y gobierno abierto de Castilla y León*, y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

INFORME

SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA FUTURA NORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO DE CASTILLA Y LEÓN.

1.- INTRODUCCIÓN.

La Consejería de la Presidencia ha iniciado los trabajos preparatorios para la elaboración de un anteproyecto de ley de transparencia y gobierno abierto de Castilla y León. Con tal objetivo ha abierto, en la fase de redacción inicial del texto, un periodo de consulta a los ciudadanos, agentes económicos y sociales e instituciones.

El 20 de mayo de 2013 el Consejero de la Presidencia ha solicitado del Consejo Consultivo de Castilla y León un informe en el que exponga las iniciativas o sugerencias que considere que pueden ser incluidas en el texto de la futura norma, en lo que se refiere al ámbito tanto subjetivo como objetivo de la ley.

Atendiendo a dicha petición, el Consejo Consultivo emite el informe solicitado, cuya finalidad es exponer el marco normativo actual en materia de transparencia, con las distintas opciones adoptadas, pero sobre todo formular



observaciones, sugerencias y recomendaciones que puedan ser tenidas en cuenta en la redacción del texto normativo o, al menos, servir de reflexión y debate para su consideración final por esa Consejería.

El informe se estructura en varios apartados: consideraciones generales sobre la transparencia y el acceso a la información pública, análisis comparado de la normativa actual en el marco internacional y autonómico, análisis del proyecto de ley del Estado y marco regulatorio actual en Castilla y León, y concluye con unas recomendaciones finales, con remisión al cuerpo del informe.

En cualquier caso, se advierte de que el presente informe no sustituye ni condiciona el preceptivo dictamen que ha de emitir el Consejo Consultivo de Castilla y León sobre el anteproyecto de ley, una vez concluido el proceso de elaboración e inmediatamente antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno para su remisión a las Cortes de Castilla y León.

2.- CONSIDERACIONES GENERALES.

El legislador español no ha mostrado hasta el momento una especial preocupación por abordar la regulación del acceso a la información pública, ya que España es de los pocos países occidentales que no cuenta con una ley general sobre esta cuestión.

Si bien el artículo 103 de la Constitución, cuando enuncia los principios básicos que rigen la actuación de las Administraciones Públicas, no menciona entre ellos el principio de publicidad de la acción administrativa, la doctrina iuspublicista conviene en afirmar su vigencia, y no sólo como consecuencia de entender que la Constitución contiene en su globalidad un principio general de publicidad aplicable a la entera actuación de todos los poderes públicos, sino a la vista, precisamente, de aquel concreto precepto constitucional que encomienda al legislador regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, el artículo 105.b) de la Constitución.

Este principio de publicidad tiende a garantizar un estado o condición de visibilidad de la acción administrativa, es decir, de accesibilidad de las fuentes de información administrativas, contrapuesta, por tanto, a la idea de secreto y reserva. Su fundamento entronca con el principio democrático, en su vertiente de control por la ciudadanía de la actividad de las Administraciones Públicas,



como organizaciones esencialmente serviciales que son, y tiene como una de sus manifestaciones básicas la publicidad de la información, plasmada en documentos o informaciones que obran en poder de la Administración.

El artículo 105.b) de la Constitución llama a la ley a regular “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”. Como declaró la STC 18/1981, de 8 de junio, “La reserva de ley que efectúa en este punto el art. 105 de la Norma Fundamental no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas hasta el momento en que se dicte una Ley posterior a la Constitución, ya que en todo caso sus principios son de aplicación inmediata”.

Ello no obstante, la eficacia normativa directa de este precepto constitucional nada aclara sobre si el derecho de acceso a los documentos administrativos es, como parecen indicar, por un lado, la configuración objetiva del artículo 105.b) de la Constitución como un mandato al legislador y, por otro, su ubicación sistemática dentro del texto constitucional (no inserto en el Título I “De los derechos y deberes fundamentales” sino en el IV “Del Gobierno y de la Administración”), un mero derecho constitucional de configuración legal, es decir, un derecho que, si bien es inmediatamente operativo, requiere de desarrollo legal para ser plenamente efectivo, o bien, como defiende un sector doctrinal, un derecho fundamental propiamente dicho por hallarse implícito o ser una manifestación concreta del derecho fundamental a recibir libremente información que consagra el artículo 20.1.d) de la Constitución.

La opción entre una u otra de las posturas anunciadas comporta trascendentales consecuencias desde el punto de vista del régimen jurídico del derecho, entre otras, el juego o no del instituto del “contenido esencial” de los derechos fundamentales como límite al desarrollo del derecho por el legislador, el margen de actuación de la potestad reglamentaria en esta materia y la aplicabilidad de las vías de amparo —ordinaria y constitucional— para la tutela del derecho.

Sin entrar en este extenso debate, baste indicar que, aunque el Derecho español pudiera evolucionar en un futuro en la dirección de integrarlo en el haz de derechos fundamentales, por influencia del Derecho internacional y del Derecho de la Unión Europea, el tratamiento en nuestro Derecho ha sido,



conforme a la doctrina aún mayoritaria, el de considerar el derecho de acceso como un derecho constitucional de configuración legal, que puede regularse por una ley ordinaria y no es susceptible de amparo. En esta línea se mueve la iniciativa legislativa del Gobierno, que ha procedido a la aprobación de un proyecto de ley ordinaria, y no orgánica, para su regulación.

Esta opción, a su vez, entraña importantes consecuencias respecto del margen regulatorio que corresponde a las Comunidades Autónomas en esta materia, mínimo en la primera y más extenso en la segunda, pues, respetando los ámbitos de competencia exclusiva del Estado, podrán desarrollar y adaptar la ley estatal a su realidad organizativa y social.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recoge actualmente en su artículo 37 la regulación básica del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, desarrollando el artículo 105.b) de la Constitución, si bien que con excesiva parquedad a la vista de otras experiencias de derecho comparado. Así, desde un punto de vista formal, la doctrina ha considerado esta regulación acentuadamente defectuosa, poniendo de manifiesto su complicada y confusa sistemática y la notoria indeterminación, cuando no oscuridad, de la terminología empleada por el legislador ("documentos nominativos", "procedimientos terminados", "razones de interés público", "intereses de terceros más dignos de protección", "procedimientos de aplicación del derecho"). Desde el punto de vista de los contenidos, esta regulación ha sido calificada como una interpretación restrictiva del artículo 105.b) de la Constitución, al ceñir el ejercicio del derecho a los procedimientos terminados y archivados, obviando su potencialidad sobre los procedimientos en curso; al subordinar tal ejercicio a la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos; y al prever abundantes supuestos de denegación o exclusión del derecho (cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley). Todo ello ha llevado a concluir que tal regulación conduce a que la efectividad del derecho quede subordinada a una amplia facultad decisoria o margen de discrecionalidad de la Administración en la solución de cada caso concreto.

Junto a la regulación que ofrece la Ley 30/1992, cabe mencionar también otras leyes estatales que, directa o indirectamente, se han ocupado de cuestiones relativas al derecho de acceso a la información, ya sea con carácter



especial, como la Ley 27/2006, de 18 de julio, de derechos de acceso a la información en materia de medio ambiente, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, o de naturaleza horizontal, como la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en la que se prevé el empleo de medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Existen otras normas legales que regulan la puesta a disposición por la Administración de la información que obra en su poder, que tienen igualmente una incidencia importante en la consecución del objetivo de hacer accesible al ciudadano la actividad desarrollada por los poderes públicos: así, la propia Ley 30/1992, en relación con la publicidad de los actos administrativos, las leyes reguladoras de los contratos del sector público, convenios, subvenciones, publicidad de normas, de las actuaciones de los órganos legislativos y judiciales, etc.

Por su parte, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, además de incluir entre los derechos de los vecinos los de participar en la gestión municipal y ser informados, previa petición razonada, con relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la CE, dedica el Capítulo 4º del Título V a regular la información y participación ciudadanas.

3.- ANÁLISIS COMPARADO DE LA NORMATIVA ACTUAL.

A) Derecho comparado internacional.

1) Planteamiento.

La doctrina pone de manifiesto que las diferencias entre las distintas leyes reguladoras del acceso a la información provienen esencialmente de las tradiciones a las que responden y que quedan reflejadas en las diversas técnicas normativas: “la angloamericana, con leyes poderosas (pues parten del concepto del gobierno como Leviatán); la continental europea, que ve más bien al gobierno como protector, no tan enfáticas (Francia, Alemania); y la nórdica europea, en que el gobierno no es mirado con confianza ni desconfianza, sino que actúa como un *partner* de la sociedad y de los



ciudadanos: el gobierno y la sociedad forjan juntos las políticas públicas sobre la base de la información disponible". Esta teoría sirve para dar una explicación a que las nuevas democracias hayan optado, en busca de legitimación, por una normativa intensa y exhaustiva. Igualmente hay que destacar la presión ejercida por algunas fundaciones que se inscriben mayoritariamente en la tradición angloamericana y que, como auténticos lobbys, han postulado un amplio modelo de participación del ciudadano y de transparencia.

España, uno de los últimos países en crear una ley de transparencia, se ha visto impulsada, en el actual contexto social de crisis y desafecto institucional, a legislar el acceso a la información con semejanza a los demás estados europeos en los que puede hablarse ya de una amplia generalización de la regulación del derecho de acceso, a imagen de la normativa dictada por el Consejo de Europa y de la Unión Europea.

Paralelamente a la idea de transparencia se han desarrollado en el derecho comparado los principios del denominado "Gobierno Abierto", con la idea de incorporar al ciudadano a la acción de gobierno, limitando la distancia entre lo público y lo privado y compatibilizando procedimientos y garantías con las nuevas formas de participación social.

La actualidad de estos principios se pone de manifiesto en que uno de los puntos -en la práctica el único al margen de las medidas de impulso de la actividad económica- tratados en la Cumbre del G8 en Lough Erne (17 y 18 de junio de 2013) durante la presidencia del Reino Unido y participación de la Unión Europea, bajo el lema "promover la equidad global mediante el comercio, la fiscalidad y la transparencia" fue "promover una mayor transparencia respecto de los ingresos de las industrias extractivas y del sector forestal, la gestión del territorio y los datos de las administraciones públicas". Previamente el 15 de junio de 2013 la Comisión organizó una cumbre en Belfast para "debatir sobre comercio, fiscalidad y transparencia con el mundo empresarial, la sociedad civil y los gobiernos".

El Gobierno Abierto ("*open government*") consiste en abrir la gestión de los asuntos públicos a través de internet, de forma que los ciudadanos obtengan una mayor información y conocimiento sobre las actuaciones de los políticos y gestores públicos, e intervengan, colaboren y participen en dicha



gestión, recuperando así la proximidad entre el ciudadano y los asuntos públicos; y que los políticos y gestores públicos puedan rendir cuentas.

Según la OCDE, un gobierno abierto es aquél en el que empresas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos pueden obtener información relevante y comprensible, recibir servicios públicos y participar en la toma de decisiones. Señala que el concepto *“Open Government”* incluye tres elementos fundamentales: transparencia (estar expuesto al control y examen público), accesibilidad (para cualquier persona y en cualquier lugar) y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas. Todo ello sobre la base de los principios de buen gobierno, tales como la rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto del imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético (Título II del proyecto de ley estatal).

Como se verá, el concepto de “apertura” del gobierno abierto va más allá de la transparencia, al incluir la idea de dialogar e interactuar con el ciudadano, es decir, de hacerle participe de las decisiones y considerarle un emisor con ideas de interés, no un mero receptor pasivo.

La Unión Europea también tiene un concepto amplio de lo que debe ser la transparencia del sector público, principio considerado un objetivo estratégico. El Libro Verde de la Unión Europea “Iniciativa europea en favor de la transparencia” (Diario Oficial de la Unión Europea de 29 de junio de 2006) presenta un ámbito superior al mero acceso a la información. Se centra particularmente en tres puntos:

- El suministro de información más completa sobre la gestión y la utilización de los fondos comunitarios.
- La deontología en las instituciones europeas.
- El marco en el que los grupos de presión y las organizaciones de la sociedad civil ejercen sus actividades.

En este sentido, el artículo 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece la obligación del Parlamento y del Consejo de garantizar la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por el Reglamento general de



desarrollo del derecho: el Reglamento CE 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que define los principios, las condiciones y los límites del derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión previstos en el artículo 255 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Además de ello, el artículo 11 del Tratado de la Unión Europea indica que las instituciones europeas “mantienen un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”.

Como complemento a las anteriores medidas, la Eurocámara ha creado el “Registro de Transparencia de las instituciones europeas”, conocido también como Registro Voluntario de Intereses del Parlamento y del Gobierno, donde deben inscribirse aquellos “grupos de interés” que deseen acceder a sus instalaciones, y ha aprobado un Código de Conducta que define el comportamiento que deben seguir sus representantes. Para promover la inscripción se facilita la entrada de sus representantes a las instalaciones, se da acceso público a las agendas de altos cargos y personal de libre designación y se facilita su participación en los trámites de audiencia, evaluaciones, colaboración público-privada, etc. El objetivo es optimizar la elaboración y aplicación de las políticas europeas, manteniendo relaciones regulares y legítimas con las principales partes interesadas, así como ofrecer a los representantes de intereses la posibilidad de demostrar su transparencia y la plena legitimidad de sus actividades.

Además, se ha creado la “huella legislativa”, documento que acompañará a los informes de los diputados, en la que los ponentes deberán reflejar los “grupos de presión” que participaron en el proceso.

El objetivo es que los ciudadanos puedan conocer, mediante el acceso público al Registro de Transparencia, cuáles son los intereses, generales o específicos, que influyen en el proceso de toma de decisiones de las instituciones europeas y qué recursos se movilizan al respecto.

En cuanto la transparencia en la información, en la Unión Europea el derecho de acceso se aplica por imperativo constitucional al legislador y al ejecutivo comunitario, incluidos todos los entes instrumentales a su servicio,



con exclusión del poder judicial y de las autoridades monetarias en el ejercicio de sus funciones características, ya que éstas están sometidas a un régimen de publicidad específico.

En el derecho comparado, paulatinamente se ha generalizado una noción de transparencia más amplia. Se ha superado la idea limitada al acceso a la información, para incluir los principios de Gobierno Abierto y Datos Abiertos. Una visión más completa e integradora de lo que significa buen gobierno o una buena administración exige observar conjuntamente los derechos al acceso a la información, a una actuación transparente de los poderes públicos, a su control y responsabilidad, y el derecho de los ciudadanos a colaborar activamente en la toma de decisiones para colaborar en la mejora de los servicios públicos.

Se pretende un poder público proactivo en el ejercicio de la transparencia. La información y los datos que maneja el poder público son activos, pertenecen a los ciudadanos y deben estar a su disposición; las nuevas tecnológicas lo facilitan y lo hacen necesario.

2) Regulación normativa del derecho al acceso a la información en el derecho comparado.

Según Emilio Guichot, en cuanto a los entes sujetos a la obligación de facilitar el acceso a la información, hay que distinguir entre los países que lo limitan al poder ejecutivo o al poder público, frente a los que lo amplían a sujetos privados que ejercen funciones propias de él: así, Grecia lo exige únicamente de los entes de derecho público; no obstante, mayoritariamente los Estados incluyen a sujetos privados que ejercen funciones administrativas (a título de ejemplo, Alemania, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Suecia o Suiza) o financiados con fondos públicos (República Checa y Estonia; Dinamarca lo aplica a los sujetos que reciben determinados fondos públicos; en algunos casos, se extienden a los bancos (Finlandia), partidos políticos (Lituania y Polonia), sindicatos (Lituania) u organizaciones no gubernamentales que reciben apoyo del Estado (Estonia).

Un grupo de países ha establecido un sistema de lista en el que se incluyen entes del poder ejecutivo o relacionados con él (Eslovenia, Irlanda, Reino Unido). En Finlandia comprende a los tribunales y en el Reino Unido se engloba al Parlamento, con la excepción relacionada con el secreto de los



llamados *Parliamentary privileges*. El ámbito más amplio es el de Suecia y Hungría, que lo aplica a todos los poderes públicos.

En cuanto a qué información o documentos pueden conocerse, en esencia hay dos modelos. Hay países que sólo lo permiten una vez que se ha alcanzado la redacción oficial o se ha adoptado la decisión final (Eslovenia, España, Estonia, Francia, Islandia, Liechtenstein, Portugal, Suecia, etc.), lo que limita el acceso a los documentos internos y preparatorios. Otros excluyen de la aplicación de la normativa los documentos que no han alcanzado su "estado definitivo" de elaboración (Suiza), o conceden el acceso siempre que un acceso prematuro no pueda obstruir el éxito de la reglamentación o de la adopción de medidas de aplicación (Alemania), o después de un periodo predeterminado de tiempo (Bulgaria, Hungría, Portugal, Finlandia). En Finlandia no está permitido conocer los documentos privados o internos (notas internas o borradores), salvo que estén relacionados con negociaciones o acuerdos entre agentes cuando contienen información susceptible de ser archivada.

Otro grupo de países contiene un amplio listado pero limitado con el establecimiento de determinadas excepciones, básicamente destinadas a preservar la eficacia del proceso de toma de decisiones, como proteger el secreto de las deliberaciones durante la tramitación interna de un expediente (Noruega), cuando contengan opiniones personales (Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Países Bajos), las referidas a materias o decisiones que pueden sufrir cambios (Islandia), las que pueden comprometer unas negociaciones (Bulgaria e Irlanda) o la "gestión eficaz de los asuntos públicos" (*effective conduct of public affaire*) y la "formulación de políticas gubernamentales" (*formulation of government policy*, Reino Unido) o el proceso de toma de decisiones gubernamental (Bélgica, Grecia, Irlanda).

Existe una gran divergencia de enfoques ante el problema de si, ante una solicitud de acceso a un documento originario de un tercero, debe solicitarse su permiso o si hay que respetar la clasificación que dicho tercero haya podido dar al documento. Según el profesor Emilio Guichot, mayoritariamente se mantiene la capacidad de decisión de la autoridad en cuyo poder se encuentra el documento.

En cuanto a la legitimación para el acceso, la práctica totalidad de los países europeos optan por permitirlo a todas las personas, físicas y jurídicas,



incluidos los extranjeros, residan o no en su territorio, sin necesidad de acreditar interés alguno. Únicamente Italia y Liechtenstein exigen interés privado, mientras que Grecia lo exige únicamente para los documentos privados.

Hay un conjunto de excepciones generalizadas al derecho de acceso, referidas a intereses públicos (seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, investigaciones criminales, actividades de control administrativo, política económica, monetaria y cambiaria, procedimientos judiciales, protección medioambiental, protección de la toma de decisiones públicas) y privados (vida privada, integridad y salud, intereses comerciales e industriales, secreto profesional; estos últimos también pueden ser de titularidad pública).

Emilio Guichot Reina, en su obra "Derecho de Acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América", cita los estudios de Kranenborg y Woermans, que apuntan que hay tres tipos de cláusulas de relatividad: el test del daño, el del balance de intereses y el de exigencia de aprobación. Además, algunos países como Dinamarca y Suecia utilizan un test de necesidad, según el cual solo se denegará el acceso cuando el secreto sea esencial o necesario para la protección de ciertos intereses.

En unos países se acoge un límite temporal máximo a las excepciones, mientras que otros se limitan al principio general conforme al cual se aplican únicamente mientras concurre la causa que las justifica. Las leyes de Alemania, Reino Unido y Suiza no recogen limitación temporal, mientras que en Francia o Portugal se distingue en función del tipo de excepción.

En la mayor parte de los ordenamientos las solicitudes pueden hacerse oralmente o por escrito, si bien algunos países exigen esta última forma (Portugal, Bélgica, Reino Unido y, en relación con los documentos oficiales, Lituania). Solo Finlandia admite la solicitud anónima.

El análisis de la Comisión (Comparative analysis of the Member States and candidate countries, legislation concerning access to documents, 1 de julio de 2003) pone de manifiesto que en determinados países puede rechazarse una solicitud claramente irrazonable, como en Suecia, Suiza o Reino Unido; en Austria, cuando la información es accesible por otros medios; en Bélgica y



Francia, cuando la solicitud se refiere a un número excesivo de documentos y tiene por única finalidad la de perturbar el funcionamiento de la autoridad en cuestión; en Bulgaria, cuando la misma información le ha sido facilitada al mismo solicitante en el periodo de seis meses inmediatamente anterior a la nueva solicitud; en Croacia, cuando se exige un interés particular y no se justifica; en Hungría e Irlanda, cuando la solicitud es frívola o maliciosa; en Islandia, por la vaguedad de la información solicitada; en Portugal y Austria, por la intención vejatoria; en Estonia por la no indicación de ninguna de las razones legalmente previstas para solicitar información.

Cuando una solicitud se deniega alegando su carácter irrazonable, la decisión es siempre susceptible de recurso ante un tribunal administrativo o ante una autoridad de control del acceso a la información pública (ya sea *ombudsman*, comisionado de la información, comité de acceso a los documentos, etc.); a veces, previo recurso administrativo, como en el Reino Unido.

Casi todos los países establecen un plazo límite para resolver las solicitudes, ampliable, que varía desde los cinco días laborales (Estonia) hasta las ocho semanas (Austria). Según el profesor Emilio Guichot, la media oscila entre los veinte días (como Reino Unido o Suiza) y los treinta días (Francia, Italia, Alemania). También es común una previsión procedimental para los supuestos de solicitudes enviadas a una autoridad incompetente, con dos tendencias regulatorias: o se informa al solicitante del error y de la autoridad competente (República Checa o Letonia) o se reenvía de oficio la solicitud a la autoridad competente (Estonia, Países Bajos o Eslovaquia), informando, por lo general, al solicitante.

Ante solicitudes incompletas o imprecisas, algunos ordenamientos obligan a la autoridad pública a solicitar información o precisiones adicionales (República Checa o Eslovaquia).

Determinadas regulaciones obligan a la asistencia de las autoridades públicas a los ciudadanos para el ejercicio de su derecho (Estonia, Reino Unido). Aunque normalmente no está previsto que la información se transmita en una forma determinada, el acceso, por lo general, implica la posibilidad de consulta directa del documento, obtención del original o de una copia o extracto del documento, con respeto a la indemnidad del documento en



cuestión (Francia o Grecia); en el Reino Unido, la autoridad pública debe tomar en consideración la preferencia del solicitante siempre que sea razonablemente atendible; en Polonia, se da preferencia a la forma elegida por el solicitante, salvo imposibilidad técnica; en Suecia, la autoridad solo está obligada a transmitir información contenida en bases de datos mediante impresión.

Las decisiones denegatorias o de inadmisión requieren para algunos países que se hagan de forma escrita con expresión de la motivación (Francia, Italia, Eslovenia). En diversos países (entre ellos, Italia, Alemania o Suiza) se establecen previsiones para dar entrada en el procedimiento a los terceros afectados presentando y notificándole la decisión final.

Las normas más antiguas no previeron la existencia de estas autoridades independientes; las más actuales sí que lo prevén. En unos casos son órganos unipersonales (en Alemania, elegido por mayoría absoluta del Bundestag); en otros colegiados (Francia, Italia, o Portugal) de composición heterogénea, cuyos miembros no tienen dedicación exclusiva (los de Francia, Italia o Portugal están integrados por miembros de diversa procedencia y modo de elección, como parlamentarios, magistrados y especialistas); y en otros conviven un órgano unipersonal y otro colegiado que actúa a modo de superior jerárquico (caso de Reino Unido o Suiza).

En algunos países se enumeran los documentos que deben publicarse (Países Bajos, Finlandia, Hungría o Lituania), con referencia en algunos casos al acceso por internet (Eslovaquia, Eslovenia). En Francia se publican las directivas, las instrucciones, las circulares y las notas o respuestas ministeriales que comportan una interpretación del derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos; los que están afectados por una excepción, salvo disposición legislativa en contrario, solo una vez que han sido objeto de tratamiento a fin de ocultar las menciones o hacer imposible la identificación de las personas que en ellos figuran y, de forma general, la consulta de datos personales. En Alemania, los planes organizativos y de archivo deben ser generalmente accesibles sin referencia a datos personales; las autoridades deben hacer generalmente accesibles por vía telemática los directorios y planes. En Italia, se publican las directivas, programas, instrucciones, circulares y cualquier acto relativo a la organización, funciones, objetivos y procedimientos de la Administración pública o en los cuales se determina la interpretación de las normas jurídicas o se dictan disposiciones para su aplicación; también los



informes anuales de la Comisión y, en general, se da la máxima publicidad a todas las disposiciones de ejecución de la ley y a todas las iniciativas encaminadas a precisar y hacer efectivo el derecho de acceso; con las publicaciones, si son integrales, se entiende realizado el acceso. En el Reino Unido, se prevén los llamados *publication schemes*, que debe elaborar cada autoridad y someter a la aprobación del Comisionado, con un compromiso de publicar una serie de informaciones, los medios e indicación de si es gratuito o de pago y la forma apropiada; el Comisionado puede aprobar modelos de *publication schemes*, que pueden ser adoptados por las autoridades. En Portugal la ley obliga a la divulgación, como mínimo semestralmente y a través de redes públicas de telecomunicaciones, de todos los documentos que comporten un encuadramiento de la actividad administrativa, en especial, despachos normativos internos, circulares y orientaciones.

En cuanto al alcance de su poder de conocer reclamaciones individuales, hay división entre aquellas autoridades cuyas decisiones son meras recomendaciones (es el caso francés, portugués o belga) y aquellas otras cuyas decisiones tienen fuerza de obligar, y que, por tanto, pueden ser impugnadas judicialmente y contra cuyo incumplimiento la autoridad de control puede demandar a la autoridad pública en cuyo poder se encuentra la información. Por lo general las normas más modernas dan a las autoridades competencias sobre acceso a la información y protección de datos, y suman otras competencias, como la de dictar recomendaciones, evacuar informes, promover la publicación activa de documento de relevancia, publicar informes sobre la aplicación de la normativa, recabar información para evaluar la práctica administrativa, proponer cambios normativos, etc.

B) Análisis comparado de la normativa autonómica.

En la actualidad varias Comunidades Autónomas cuentan con una ley propia sobre transparencia y buen gobierno:

- En Galicia, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.

- En Baleares, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.



- En Navarra, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y el Gobierno Abierto.

- En Extremadura, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

Otras Comunidades Autónomas, como el País Vasco y Andalucía, están en fase de elaboración del anteproyecto de ley, que, tras ser aprobados por los respectivos Consejos de Gobierno en junio de 2012 y el 4 de junio de 2013, actualmente están en el trámite de participación ciudadana y alegaciones.

Finalmente, puede citarse también, aunque no tenga valor normativo, el Acuerdo de 28 de febrero de 2013, del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se aprueba el Modelo de Transparencia y el Buen Gobierno de la Administración Regional.

El análisis comparado de la normativa autonómica exige hacer una referencia a los ámbitos subjetivo y objetivo, y dentro de éste al contenido que cada una de las normas y anteproyectos dedica a los tres aspectos de la transparencia (publicidad activa, acceso a la información pública y participación ciudadana), a las garantías de estos derechos y al “buen gobierno”.

1. Ámbito subjetivo.

Todas las leyes autonómicas extienden su ámbito de aplicación a la Administración de la Comunidad y a las entidades y organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla. Como especialidades, la ley gallega y el anteproyecto de ley vasco incluyen a “los órganos con dotación diferenciada en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia que, careciendo de personalidad jurídica, no estén formalmente integrados en la Administración de la Comunidad Autónoma”. Extremadura se refiere a “los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura que, careciendo de personalidad jurídica, estén formalmente integrados en la Administración autonómica” y extiende el ámbito de aplicación también a las entidades locales y sus entes y organismos vinculados o dependientes, a la Universidad de Extremadura y a la Asamblea de Extremadura, en el ejercicio de aquellas actividades sometidas a derecho administrativo; y en el anteproyecto de ley andaluz se contempla un ámbito



subjetivo muy extenso que incluye a las Administraciones Autonómica y Local, así como a todos los órganos, entes, organismos y entidades que estén vinculados o dependan de ellas.

Por otra parte, se incluyen también en el ámbito de la ley a las personas físicas o jurídicas privadas que presten o gestionen servicios públicos bajo la autoridad de la Administración (en Galicia, Baleares y en el anteproyecto vasco están sujetos a la ley; en Navarra y Extremadura fundamentalmente al suministro de información). Por su parte, el anteproyecto andaluz contiene una enumeración de personas obligadas a suministrar información: los que presten servicios públicos o ejerzan funciones administrativas, los adjudicatarios de un contrato y los beneficiarios de subvenciones.

2. Ámbito objetivo.

2.1. Transparencia.

a) Publicidad activa.

Las leyes autonómicas se ocupan de esta cuestión de manera diversa, ya que mientras la ley gallega tiene un ámbito más reducido, las normas balear, navarra y extremeña siguen una línea más homogénea.

1.- En Galicia, aunque la ley se titula “Transparencia y Buenas Prácticas en Administración Pública Gallega”, lo cierto es que su ámbito no alcanza al que hoy día se pretende con las leyes autonómicas recientes, los anteproyectos de ley citados o el proyecto de ley estatal.

Su alcance es más limitado y regula los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración de la Comunidad: el derecho a la información general, el derecho a la información adicional a los interesados en el procedimiento, las cartas de servicios, la publicidad de la programación anual y plurianual, la introducción, empleo e impulso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos y la participación en la elaboración de disposiciones de carácter general. Se contemplan asimismo disposiciones específicas sobre la información que deberá facilitarse en la página web sobre contratos públicos, convenios de colaboración, concesiones de servicios públicos y la actividad de fomento (subvenciones).



Es decir, regula el derecho a la información de los ciudadanos incidiendo en el derecho a una información rogada (similar a la prevista en el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León), por contraposición a la publicidad activa que se pretende hoy día.

2.- En Baleares, la ley regula diversas medidas relacionadas con la buena administración y el buen gobierno.

El Título I se dedica a “La buena Administración”. Se ocupa en su Capítulo I de la accesibilidad y ciudadanía, Administración electrónica y simplificación administrativa, y únicamente se ocupa de la “transparencia en la gestión” en el Capítulo II.

Con carácter general, el artículo 18 establece: “En todos los procesos de gestión se actuará bajo el principio de transparencia y se hará pública toda la información que la ley permita, especialmente la manera de hacer publicidad de ésta y de facilitar su acceso a la ciudadanía. Esta transparencia se observará principalmente en la adjudicación y la ejecución de los contratos, en la firma de convenios de colaboración, tanto los suscritos con otras Administraciones Públicas como con entidades privadas, y en la concesión de ayudas y subvenciones”.

Los artículos 19 a 22 desarrollan la publicidad que debe ofrecerse en la web en materia de contratación pública, los derechos de los usuarios que deben garantizarse en los contratos de gestión de servicios públicos -y, por tanto, figurar en los pliegos de cláusulas administrativas-, la publicidad de los convenios de colaboración y de las ayudas y subvenciones con las excepciones recogidas, para estas últimas, en el artículo 22.3 de la ley.

Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de Baleares, de 8 de febrero de 2013, relativo al fomento de la transparencia y la publicidad activa de la información en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se encargó a las Consejerías de dicha Administración que pusieran a disposición de los ciudadanos en la página web “la información que sea



procedente para cumplir al máximo los indicadores de transparencia” que indican.

3.- En Navarra la ley regula en tres títulos distintos (II, III y IV) la transparencia en la actividad pública (donde contempla la publicidad activa y la transparencia en la gestión administrativa), el derecho de acceso a la información pública y la participación y la colaboración ciudadanas.

En cuanto a la transparencia en la actividad pública, la ley se ocupa de:

- La publicidad activa: el artículo 13, en un extenso listado que abarca desde la letra a) hasta la y), delimita la información que ha de hacerse pública, es decir, ponerse a disposición de la ciudadanía “de forma accesible, clara objetiva y actualizada”. Aunque se recoge una relación de asuntos sobre los que puede acordarse la publicidad, no se trata de una lista cerrada, ya que la letra y) incluye “cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía”.

- La transparencia en la gestión administrativa: en el artículo 16 se impone a la Administración Pública la obligación de fomentar “activamente la transparencia en la gestión administrativa. A estos efectos, se obliga a mantener a disposición permanente de los ciudadanos y ciudadanas la información que se considera más relevante de sus ámbitos básicos de actuación, como son, entre otros, los siguientes: contratos públicos, concesiones de servicios públicos, convenios de colaboración, subvenciones, y ordenación del territorio y urbanismo”.

Los artículos 19 a 22 detallan la publicidad que se debe ofrecer de los contratos públicos a través del Portal de Contratación de Navarra, la información a ofrecer y los derechos de los usuarios que deben garantizarse en las concesiones de servicios y que, por tanto, deben figurar en los pliegos de cláusulas administrativas (de manera similar a la ley de Extremadura), la publicidad de los convenios de colaboración (con indicación de los datos mínimos que debe publicarse) y la publicidad de las ayudas y subvenciones.

Como peculiaridad, cabe señalar la obligaciones de transparencia que se impone a los beneficiarios de subvenciones públicas en la



disposición adicional novena de la ley: “En las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones públicas que superen los importes que se establezcan reglamentariamente se impondrá a los beneficiarios de las mismas la obligación de comunicar a la Administración Pública la información sobre las retribuciones por todos los conceptos de los miembros de sus órganos de gobierno, de administración y de dirección y sus cuentas anuales, para que ésta pueda hacerlas públicas”.

4.- En Extremadura la ley se ocupa en el Título I (“Administración abierta”) de la transparencia en la actividad administrativa y la información pública, mientras que el Título III se refiere a la participación y la colaboración ciudadanas.

En relación con la transparencia en la actividad pública, la ley establece la obligación de la Administración de publicar la siguiente información: la actividad organizativa (organización, procedimientos, cartas de servicios, etc.); los planes y programas anuales y plurianuales de su actividad, procedimientos de elaboración normativa (incluida la memoria y otros documentos que se incluyen en los expedientes); los contratos públicos, con previsión expresa de publicidad de diversos contratos, en función de su cuantía, que no están sujetos a publicidad en los boletines oficiales; la información a ofrecer y los derechos de los usuarios que deben garantizarse en las concesiones de servicios y que, por tanto, deben figurar en los pliegos de cláusulas administrativas (de manera similar a la ley de Navarra); los convenios de colaboración (con indicación de los datos mínimos que deben publicarse); las subvenciones y ayudas que, además de los supuestos de publicación previstos en la normativa sectorial, deben publicitarse en la web; los datos mínimos de los instrumentos de ordenación del territorio y los planes urbanísticos; la provisión puestos de libre designación y la selección de personal directivo y laboral de alta dirección; y el gasto público (presupuestos de la Administración, retribuciones, actividades y bienes de los altos cargos e indemnizaciones percibidas, número de liberados institucionales y coste para la Administración).

Por su parte, los anteproyectos de ley del País Vasco y de Andalucía siguen la misma línea.



El anteproyecto vasco se ocupa de la publicidad activa en los artículos 6 a 8, limitándose a indicar la información a publicitar en la web y a regular la accesibilidad, la plataforma de gobierno abierto y la apertura de datos.

El anteproyecto andaluz dedica los artículos 9 a 21 a la publicidad activa. Como cuestiones destacables, cabe citar las siguientes:

- Obliga a publicar “de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general”; y a actualizar “con carácter general trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate”.

- Regula la información institucional y organizativa que debe suministrarse, la información sobre altos cargos y máximos responsables de las entidades, sobre planificación, de relevancia jurídica, sobre relaciones con la ciudadanía, sobre la gestión administrativa, información económica, financiera y presupuestaria, así como la publicidad de las sesiones plenarias de las entidades locales.

- Se prevén finalmente medidas de fomento de la transparencia: integración de la transparencia en la gestión, conservación de la información, interoperabilidad, formación y divulgación.

b) Información pública.

Las leyes autonómicas difieren en esta materia, aunque las más recientes contienen una regulación semejante:

- 1.- En Galicia, como se ha indicado anteriormente, la ley no contempla la publicidad activa tal y como se trata en el resto de normativa autonómica y en el proyecto de ley estatal, sino que regula la obtención de información pública previa petición del interesado y, en el caso de información de carácter general (organizativa, procedimientos, etc.), a través de la web corporativa.



Se limita a regular el derecho a la información general, el derecho a la información adicional a los interesados en el procedimiento (como información particular que exige la legitimación como interesado), las cartas de servicios y la publicidad de la programación anual y plurianual a través de los boletines oficiales y de la web corporativa. Se prevé asimismo la información que debe facilitarse en la web sobre los contratos públicos, los convenios de colaboración, las concesiones de servicios públicos y la actividad de fomento (subvenciones).

2.- En Baleares, los artículos 4 y 5 de la ley se limitan a incorporar de manera escueta la obligación de garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información administrativa, que deberá ofrecerse por medios electrónicos, presenciales y telefónicos, y el derecho a acceder a archivos y registros de la Administración, impulsando el uso de medios electrónicos.

3.- En Navarra, la ley recoge una relación de limitaciones al derecho de acceso a la información pública (donde se prevé la aplicación de las limitaciones durante el periodo determinado por las leyes o mientras se mantenga la razón que justificó la aplicación de la limitación) y regula la protección de datos personales y el acceso parcial a la información.

Se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el que destaca la no exigencia de motivación de la petición de información; se contemplan causas de inadmisión de la solicitud (entre ellas, referirse a documentación preparatoria, material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos y que no formen parte del expediente administrativo, o referirse a comunicaciones internas que carezcan de relevancia pública o interés público); se prevé que, cuando la información solicitada afecte a derechos o intereses de terceros, se dará audiencia a éstos, presumiéndose que no están conformes con que se otorgue el acceso a la información solicitada si no contestan; y se establece un plazo de 15 días, ampliable a 30, para resolver y el silencio administrativo positivo (estimatorio).

4.- En Extremadura, se establecen limitaciones al derecho de acceso a la información pública en el artículo 15.4 (entre ellas, referirse a información en curso de elaboración o de publicación general, la que tenga carácter auxiliar o de apoyo, aquélla para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, que el Estado considera causas de inadmisión



de la solicitud) y en el artículo 16, y se regula la protección de datos personales de manera similar a Navarra (salvo lo previsto en el artículo 17.5) y el acceso parcial a la información manera análoga a la ley navarra.

Se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el que destaca la no exigencia de motivación de la petición de información; se contemplan causas de inadmisión a trámite de la solicitud; se prevé que, cuando la información solicitada afecte a derechos o intereses de terceros, se les dará audiencia, pero no se prevé, a diferencia de la ley navarra, los efectos de la falta de respuesta del interesado; se establece un plazo de 30 días hábiles, ampliable otros 30 días más, para resolver, y no se prevé el sentido del silencio administrativo.

Por su parte, los anteproyectos de ley del País Vasco y de Andalucía se ocupan de esta materia de manera semejante a las leyes navarra y extremeña.

El anteproyecto vasco, además de regular las limitaciones al derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y el acceso parcial a la información, contempla que las limitaciones de acceso no podrán aplicarse cuando desaparezca la causa que la justificó. En cuanto al procedimiento, cabe destacar que no se prevén los efectos de la falta de respuesta de los terceros en la audiencia que debe concedérseles cuando la información solicitada afecte a sus derechos o intereses, se establece un plazo de 15 días para resolver y se atribuye carácter estimatorio al silencio administrativo.

En relación con el anteproyecto andaluz, procede destacar que se remite a la normativa estatal para determinar los supuestos de limitaciones al derecho de acceso a la información pública y que, al igual que la ley navarra, se prevé la aplicación de las limitaciones durante el periodo determinado por las leyes o mientras se mantenga la razón que justificó la aplicación de la limitación. En cuanto al procedimiento la peculiaridad radica en el plazo para resolver, que es de 20 días, prorrogables por igual periodo, sin que se indique de manera expresa el carácter del silencio administrativo.

c) Participación y colaboración ciudadana.



También en esta materia se aprecian algunas diferencias entre las leyes autonómicas promulgadas:

1.- En Galicia, la ley no contempla previsión alguna en relación con la participación y colaboración ciudadana.

2.- En Baleares, el artículo 6 recoge un mandato a la Administración de la Comunidad para que promueva y fomente medidas y actuaciones ciudadanas "con el fin de promover y garantizar la participación ciudadana". A título de ejemplo, y sin enumerar todas las medidas, pueden citarse las de fomentar la participación, individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la comunidad autónoma y promover la participación en los asuntos públicos, especialmente en relación con la tramitación de nuevas leyes y en la evaluación de las políticas públicas, fortalecer el tejido asociativo y la sociedad civil, promover el diálogo social, favorecer los mecanismos de participación y de cultura democrática, entre otros, mediante las nuevas tecnologías, trabajar para implementar progresivamente procesos de participación a través de medios electrónicos y promover la confección de unos presupuestos participativos.

No se reconocen en la ley, a diferencia de otras leyes como la navarra o extremeña, derechos concretos en relación con la participación ciudadana, sino que se trata de simples medidas articuladas como mandatos al ejecutivo, respecto a las cuales no se prevén instrumentos para exigir su cumplimiento.

3.- En Navarra, además de recoger un mandato a la Administración para que impulse y fomente la participación ciudadana, la ley establece garantías para la participación de la ciudadanía en la elaboración, modificación y revisión de determinados planes y programas de carácter general, con excepciones; se contemplan instrumentos de participación y colaboración ciudadanas, en particular, foros de consultas, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos; y se establecen derechos específicos de participación y colaboración en la definición de las políticas públicas, en la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración Pública, en la elaboración de disposiciones de carácter general, a proponer iniciativas reglamentarias, a formular propuestas de actuación o sugerencias y a recabar la colaboración de la Administración Pública en actividades ciudadanas.



4.- En Extremadura, se delimita el concepto y ámbito de aplicación del derecho de participación ciudadana, se establecen los principios de actuación que deben regir la actuación de la Administración con el fin de promover la participación ciudadana, se constituye el Consejo Extremeño de Ciudadanos como foro de consulta y se prevé el fomento de debates públicos, distintos de los debates parlamentarios y electorales, "entre los presidentes de los grupos parlamentarios y/o los diferentes integrantes de los mismos", abiertos a la participación de otras fuerzas políticas y sociales y de los ciudadanos; se establecen derechos específicos de participación y colaboración en la programación y en la elaboración de disposiciones generales, y a proponer iniciativas de carácter reglamentario en materias no excluidas en la legislación reguladora de la iniciativa legislativa popular de la Comunidad, e impone a la Administración la obligación de promover un proceso de racionalización y simplificación administrativa.

En el anteproyecto de ley del País Vasco se regula la finalidad y articulación de la participación ciudadana, se impone a los sujetos obligados por la ley, en particular a la Administración General, a fomentar la participación ciudadana en la elaboración de disposiciones de carácter general y de la planificación gubernamental, así como en su ejecución, a través de espacios abiertos de participación; se prevén como instrumentos de participación "la conversación telemática bidireccional, las encuestas, los sondeos, los foros de consulta, los paneles ciudadanos, los jurados ciudadanos y la audiencia a la ciudadanía"; y se impone a los sujetos obligados por la ley a fomentar medidas de participación de la ciudadanía.

El anteproyecto de ley andaluz no regula de manera expresa la participación ciudadana.

2.2. Garantía de los derechos.

Solo Navarra y Extremadura regulan las garantías de los ciudadanos ante el incumplimiento de los derechos reconocidos en la ley. En ambos casos se prevé la posibilidad de interponer recurso administrativo y contencioso administrativo contra los actos u omisiones imputables a la Administración que hayan vulnerado los derechos en materia de información y participación y colaboración públicas, así como la reclamación ante la Administración contra



actuaciones de sociedades fundaciones públicas y otras entidades. Únicamente la ley Navarra contempla también la posibilidad de formular una queja ante el Defensor del Pueblo de Navarra.

En el anteproyecto de ley vasco, el artículo 16.3, dedicado a la resolución del procedimiento de acceso a la información pública en el ámbito de la actuación administrativa, establece que “Las resoluciones en la materia objeto de esta ley ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cualquiera que sea el órgano o entidad autora de las mismas”. Es decir, no establece un sistema específico de garantías frente a los actos de la Administración, sino que se limita a indicar que las resoluciones que se dicten en las materias de la ley ponen fin a la vía administrativa y se someten al régimen general de recursos.

2.3. Buen gobierno.

Las leyes autonómicas ofrecen una regulación diversa en esta materia, desde la regulación de los principios éticos y las incompatibilidades, o la modernización, racionalización y simplificación de la actuación administrativa, hasta la evaluación de las políticas públicas.

1.- En Galicia, el Capítulo III de la ley, “Miembros del Gobierno y altos cargos de la Administración” (artículos 14 a 18), establece los principios éticos y de actuación a los que deben ajustar su actividad los miembros del gobierno y los altos cargos de la Comunidad (que enumera). Como complemento de lo anterior, se modifica la ley autonómica de incompatibilidades de altos cargos.

2.- En Baleares, la ley enumera en el artículo 5 los principios que informan la buena administración y el buen gobierno, y dedica el Título II (artículos 30 a 49) al “buen gobierno”. La regulación contenida en ese Título versa sobre dos aspectos:

- por un lado, el liderazgo ético e integrador: se establecen los principios de buen gobierno, los principios éticos y reglas de conducta de los miembros del gobierno, altos cargos, personal eventual y personal directivo, y se limita la actuación del gobierno en funciones y se alude



al principio de gobernanza; y se ocupa de los conflictos de intereses, previendo la dedicación exclusiva al cargo público y el deber de inhibición o de abstención

- por otro lado, la transparencia y acción de gobierno: se refiere a la transparencia política, a las formas de gestión, marco regulador (calidad normativa) y responsabilidad social, y a la evaluación de políticas públicas (criterios, alcance, modalidades, contenido y publicidad).

3.- En Navarra, la ley se ocupa de la modernización, la racionalización y la simplificación de la actuación administrativa - procedimientos, estructuras y calidad normativa- (Título V), del diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad en la Administración (Título VI) y de la ética y la transparencia en la acción de gobierno –principios de actuación, conflicto de intereses, publicidad de retribuciones, actividades y bienes, de las cesantías, del gobierno en funciones y de la transparencia en la acción del gobierno y rendición de cuentas de la actuación de los miembros del gobierno- (Título VII).

4.- En Extremadura la ley regula en los artículos 30 a 35 los mismos aspectos citados en el Título VII de la ley navarra, aunque con mayor detalle.

Por su parte, el anteproyecto de ley del País Vasco (el andaluz no se ocupa de esta materia de manera expresa) se refiere a la “Planificación e información sobre la acción de gobierno y sus objetivos estratégicos” (Título II), donde se obliga al Gobierno a aprobar, “en los primeros ocho meses de cada legislatura un Plan de Gobierno con contenido abierto, en el que se identificarán los objetivos estratégicos perseguidos, las actividades y medios necesarios para alcanzarlos, una estimación temporal para su consecución, la identificación de los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitirán su seguimiento y evaluación. Dentro de las actividades deberán identificarse los proyectos de Ley, los planes gubernamentales y las actuaciones significativas que formarán parte de ese Plan de Gobierno”. Se regula asimismo la publicidad y el seguimiento de este plan.

Por otra parte, en el Título III, se prevé la “Evaluación de políticas públicas” a que se sujetan “Obligatoriamente, los planes gubernamentales y las actuaciones significativas que se identifiquen en el Plan de Gobierno que se



apruebe para cada legislatura”, y se remite, en cuanto al resto de la actividad administrativa, a lo que determine anualmente el Gobierno Vasco en cuanto a las intervenciones públicas que deberán ser evaluadas. Se regula el contenido de la evaluación, su publicidad y se crea un registro de evaluación de políticas públicas, en el que se incluirán las evaluaciones realizadas.

3.- Conclusión.

La legislación autonómica en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, iniciada con la ley gallega, parca y limitada en cuanto al ámbito subjetivo y a la información a suministrar, ha evolucionado en el sentido de ampliar su alcance y su ámbito en cuanto a los sujetos afectados, al objeto de la información e incluso a las garantías frente a los eventuales incumplimientos de la Administración.

No obstante, ha de tenerse en cuenta que el proyecto de ley estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno recoge muchos de los aspectos regulados en la normativa autonómica actual, e incluso va más allá en la amplitud del ámbito subjetivo (cuestión que está siendo objeto de modificaciones en la tramitación parlamentaria) y en el alcance de la transparencia; lo que, a buen seguro, obligará a la posterior adaptación de las leyes de las Comunidades Autónomas y puede dejar margen a la Comunidad de Castilla y León para ampliar, en su caso, el ámbito subjetivo y objetivo de la futura norma.

4.- EL PROYECTO DE LEY DEL ESTADO.

A) Contenido y títulos competenciales.

El proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue aprobado en Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012 y presentado a las Cortes Generales el 4 de septiembre siguiente. Al tratarse de un proyecto de ley el texto sufrirá previsiblemente modificaciones a lo largo de la tramitación parlamentaria, por lo que sin realizar un análisis exhaustivo del mismo, sí pueden destacarse ahora sus líneas principales, pues parece probable, en atención a la mayoría parlamentaria de la que dispone el Gobierno, que sus elementos centrales se mantengan a lo largo del debate parlamentario y se trasladen al texto definitivo de la Ley.



El proyecto tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento (artículo 1).

El contenido de la futura ley se ha dividido en tres grandes bloques. Así lo destaca la exposición de motivos del proyecto al señalar que la presente ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-.

Tras el Título Preliminar que define el objeto del proyecto, el Título I se refiere a la "Transparencia de la actividad pública", en la que engloba la regulación tanto de la llamada "publicidad activa" como el derecho de acceso a la información pública, a los que dedica, respectivamente, los Capítulos II y III, tras definir en el Capítulo I el ámbito subjetivo de aplicación de tales disposiciones. Del "Buen Gobierno" se ocupa el Título II del proyecto.

Como destaca la doctrina, esta última parte del proyecto, la relativa al "Buen Gobierno", tiene poco que ver con la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública, ámbitos que sí están estrechamente relacionados. Por ello y, en buena técnica legislativa, sería conveniente desgajar esta parte de la futura Ley y tramitarla como una iniciativa legislativa separada. La Memoria del proyecto, no obstante, entiende que la responsabilidad también es un ejercicio de transparencia, por lo que se persigue establecer un marco jurídico de responsabilidad aplicable a todos los que desarrollan funciones públicas de alto nivel que garantice el control de su actuación y que permita sancionar las conductas contrarias al orden jurídico establecido.



Son tres los títulos competenciales que habilitan la aprobación de la norma. Según la disposición final octava del proyecto, la futura ley de transparencia se dicta “al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1^a, 149.1.13^a y 149.1.18^a de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 8 y el apartado 2 del artículo 18”.

Los preceptos exceptuados se refieren al desarrollo por la Administración General del Estado de un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, y a las funciones que han de prestar las unidades de información, también en el ámbito de la Administración General del Estado.

Como es sabido el artículo 149.1.1^a asigna al Estado como exclusiva la competencia para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”; por su parte, el artículo 149.1.13^a habilita al Estado para establecer las “bases y la coordinación de la planificación general económica”; y el artículo 149.1.18^a reserva al Estado, en primer término, la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas “que, en todo caso, garantizarán a los administrados un trato común ante ellas” y, en segundo lugar, la competencia sobre “el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”.

Como premisa debe destacarse la ausencia de justificación en la Exposición de Motivos de la norma de las competencias estatales que invoca para su adopción, motivación que tampoco se encuentra en la Memoria que acompaña al proyecto. Ello representa una dificultad añadida a la que, de por sí, supone el adentrarse en el complejo entramado de distribución competencial entre las distintas instancias territoriales y, en definitiva, puede ser la base o el origen de conflictividad entre ellas, pues tal determinación se revela como esencial a la hora de precisar la extensión con que cada una puede acometer la regulación de las cuestiones que aborda el proyecto.

Así las cosas, y comenzando por el último citado, la invocación por el proyecto del título competencial del artículo 149.1.18^a, parece que debe limitarse, dentro de los ámbitos que contempla dicho precepto, al relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ya que no cabe considerar la regulación del procedimiento de ejercicio del derecho de



acceso a la información como manifestación de la competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, al no merecer aquél este concepto. En este sentido, la perspectiva propia de la ley reguladora del procedimiento administrativo común no es la de ordenación de los trámites que deban integrar el procedimiento general o tipo, sino más bien la de aquellos institutos a utilizar, cuando así sea pertinente, en el desarrollo de la actividad administrativa que deba producirse conforme a un cauce procedimental para abocar en actos con efectos jurídicos, con entera independencia de la configuración concreta de dicho cauce, esto es, del procedimiento en cada caso. Debe repararse, además, en la circunstancia de que el procedimiento que diseña el proyecto no siempre podrá calificarse como procedimiento administrativo, en la medida en que el ámbito subjetivo de la Ley trasciende a las Administraciones Públicas, al englobar a sujetos que carecen de tal condición y que no están sometidos por ello a las disposiciones de procedimiento administrativo común de la Ley 30/1992.

Sentado lo anterior, según la doctrina constitucional el “régimen jurídico” de las Administraciones Públicas, cuyas bases ha de fijar el Estado, se refiere a “todo el ordenamiento institucional de todas las Administraciones Públicas (SSTC 25/1984, de 7 de abril y 99/1987, de 11 de junio), más precisamente y en cuanto competencia estatal a “los principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales)” de dichas Administraciones (SSTC 76/1983, de 5 de agosto, 27/1987, de 27 de febrero, y 214/1989, de 21 de diciembre), e incluye el campo de las relaciones interadministrativas y de la coordinación entre aquéllas (SSTC 76/1983, de 5 de agosto). Incluye igualmente el ámbito de la relación con los ciudadanos, y así, el artículo 3.5 de la Ley 30/1992, al definir los principios generales de actuación de las Administraciones se ocupa de precisar que “En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones Públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación” y reconoce en el artículo 35. h) como derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, el de “acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes”, derecho cuyas condiciones precisa el artículo 37 de la misma Ley. Estos preceptos se ven modificados por el proyecto, en coherencia con la mayor amplitud con la que se pretende dotar al contenido del derecho. En este sentido, la disposición final primera del proyecto modifica el artículo 35.h) de la Ley 30/1992 que viene a reconocer el derecho de los ciudadanos, en sus



relaciones con las Administraciones Públicas, “Al acceso a la información pública, archivos y registros”. Modifica igualmente su artículo 37 que pasa a tener la siguiente redacción “Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

El establecimiento por el Estado de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas ha de garantizar en todo caso al administrado un tratamiento común ante ellas. Esta finalidad permite establecer su conexión con el artículo 149.1.1^a, también invocado en el proyecto como título competencial habilitante para la adopción de la norma (la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales). Ello no obstante, esta aparente facilidad en su vinculación, en atención a su finalidad común, desaparece sin embargo a la hora de precisar el margen de actuación que corresponde a las Comunidades Autónomas según que el Estado ampare la regulación en uno u otro título competencial, dado que no obedecen al mismo esquema. Así lo pone de manifiesto la STC 173/2012, de 15 de octubre, cuando indica que “En la temprana STC 61/1997, de 20 de marzo, señalamos (F.J. 7º) que el art. 149.1.1^a CE, no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho (...), no lo es menos, sin embargo, que la competencia ex art. 149.1.1^a CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias”.



Conforme a lo expuesto, en el proceso de elaboración de una futura ley autonómica sobre esta cuestión, habrá de plantearse con detenimiento, por las distintas consecuencias que comporta, si la regulación estatal del derecho de acceso a la información pública cabe integrarla plenamente en el título competencial del artículo 149.1.18^a, o bien se inserta en el artículo 149.1.1^a y se limita por ello a las condiciones básicas o contenido primario del derecho de acceso a la información pública, en el sentido que le otorga la jurisprudencia constitucional, por todas, la STC 98/2004, de 25 de mayo, según la cual las condiciones básicas "(...) hacen referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (tales como las facultades elementales, límites esenciales, prestaciones básicas, etc.) imprescindibles o necesarias para garantizar una igualdad básica".

Sin perjuicio de lo anterior, podría considerarse que el artículo 149.1.1^a ampara la regulación estatal del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso, en la medida que el procedimiento en sí es garantía del ejercicio del derecho, y en definitiva de la igualdad de posiciones jurídicas de los ciudadanos, con independencia de la Administración o entidad a la que se dirijan. Desde esta perspectiva, la regulación del derecho de acceso precisaría, de forma accesoria y por conexión, de la vertiente procedimental, que en este caso, sería por tanto auxiliar o secundaria de aquélla finalidad principal. En cualquier caso, al tratarse de peticiones de acceso dirigidas a las Administraciones Públicas, en el concepto que de ellas ofrece la Ley 30/1992, las previsiones procedimentales del proyecto habrán de integrarse adecuadamente con las propias del procedimiento administrativo común de la Ley 30/1992, y respetar el margen necesario para dar cabida a las especialidades procedimentales derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Por último, la invocación del artículo 149.1.13^a CE parece responder a la jurisprudencia constitucional que considera que este título otorga al Estado la potestad de actuar "En todo ámbito que pueda alcanzar trascendencia económica" (STC 86/1989, de 11 de mayo), y conforme a ello pudiera ligarse a la inclusión en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma de las empresas y fundaciones públicas (art. 2), englobadas comúnmente en el denominado "sector público"; al establecimiento, en el Título II del proyecto sobre "Buen Gobierno", de determinados principios de actuación en materia de gestión económico-presupuestaria (art. 23); a la tipificación de infracciones



por incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 25) y a la previsión de la disposición final sexta, que remite a la Ley de Presupuestos del Estado la determinación anual del baremo al que habrán de ajustarse las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno de las Entidades Locales.

Expuestos los títulos competenciales invocados como fundamento de la norma, debe tenerse presente, finalmente, que la disposición adicional primera del proyecto condiciona la propia aplicación de la Ley o el carácter de ésta, en determinados casos. En primer término, y para el supuesto de que el sujeto que solicita la información responda al concepto de interesado en un procedimiento administrativo, se dispone que “La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

Por otra parte, el apartado 2 de la misma disposición adicional predica la supletoriedad de la Ley respecto de las materias sometidas a una regulación específica para el acceso a la información, al indicar que “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. Por último, según el apartado 3 “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental, a la destinada a la reutilización y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión”. En estos ámbitos, por tanto, el alcance de la potestad normativa autonómica para regular el derecho de acceso se encontrará estrechamente vinculado a la competencia que ostente sobre el respectivo sector material de que se trate.

B) Análisis y recomendaciones de otras medidas a favor de la transparencia.

Es fácilmente observable que, tanto en las normas autonómicas citadas como en el derecho comparado, el acceso a la información es un componente indispensable para la política de transparencia del sector público, pero es únicamente una pieza. La transparencia y el buen gobierno son mucho más que la regulación del acceso del ciudadano a determinada información.



Por ello, expuestos los avances normativos producidos en el derecho comparado y autonómico, es preciso valorar la adopción de otras medidas complementarias al acceso a la información.

Cuando se habla de un moderno concepto de transparencia en la información no se trata de una mera cuestión de cómo gestionar el “producto” de la acción política. La transparencia, unida al Gobierno Abierto y a la Buena Administración, son una innovación en la forma de comprender la organización de la acción política. Así, de lo que se trata no es de facilitar el acceso a la información, sino de abrir el proceso, de trabajar de una forma distinta: directamente en formatos digitales, en formatos y estándares abiertos. Se deja atrás la idea de que la información pública es “propiedad” del poder público y solamente se abre a petición del ciudadano; frente a lo que propugna una sociedad digital, la información debe ser abierta y accesible por defecto, y solamente en casos excepcionales dicho acceso se restringirá o deberá solicitarse de forma explícita.

El uso de medios electrónicos conlleva un desplazamiento, desde el punto de vista conceptual, desde el documento a la información (artículo 1 del proyecto de ley estatal). No interesa tanto el continente como el contenido, por lo que se ha generalizado la implantación de servicios avanzados de gestión documental y se han potenciado los repertorios de datos abiertos en los portales de transparencia (“*open data*”). Así pues, más que la obtención de un documento formalizado a partir de criterios formales y estructurales concretos, la utilización de medios electrónicos a la hora de acceder a la información administrativa y, en particular, el modelo de datos abiertos plantea que el acceso tenga lugar a información determinada que, en consecuencia, tendría que adaptarse en sus garantías de seguridad, integridad y autenticidad a esta singularidad. En todo caso, cuando por razones jurídicas fuera necesaria la expedición de una certificación o documento singular, dicha actuación podría llevarse a cabo de manera automatizada conforme a las exigencias legales en la materia, lo que permitiría reforzar la gestión y la eficacia jurídica del documento así generado.

En este sentido, la gestión avanzada de la información permite segmentarla y facilitar su tratamiento avanzado; una oportunidad que ofrece un valor añadido a la hora de permitir un acercamiento parcial cuando existan



limitaciones jurídicas que impidan el acceso completo o, en su caso, la implantación de sistemas de consulta personalizados que adapten el contenido del acceso a la posición jurídica de quien lo solicita. En particular, la disociación (artículo 3.f de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal) proporciona la desvinculación de los datos respecto de las personas físicas a que se refieren, de manera que, con carácter general, no resulte imprescindible ni el consentimiento de éstas ni habilitación legal a los efectos de la normativa sobre protección de datos. Ahora bien, para ello la Administración Pública ha de proceder previamente a reconfigurar el diseño de sus sistemas, de manera que desde la recopilación y el tratamiento iniciales de la información pueda llevarse la gestión autónoma de los diferentes campos informativos y, al mismo tiempo, su interconexión en función de las concretas circunstancias requeridas por la finalidad que se pretenda satisfacer.

La potenciación de la plataforma de datos públicos "*Open Data*" (artículo 4.4 del proyecto de ley) busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, al permitir reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos. Los datos son básicos y necesarios para que los ciudadanos conozcan la acción política y si, los datos son comprensibles, el ciudadano puede mejorar su participación. Asimismo, debe proporcionarse información general y materiales formativos sobre la reutilización de la información del sector público.

Por ello, debería reforzarse la dimensión proactiva de la Administración e incluir la mayor cantidad de contenidos posible de información activa y eficaz en el portal de transparencia, para que no haya que solicitarla sino que se acceda fácilmente a ella desde internet. En ningún caso el exceso de información por su desorden o falta de tratamiento debe causar opacidad.

La información abierta debería contar con información tanto en bruto como tratada adecuadamente. Para ello, debería potenciarse el incipiente repositorio de datos abiertos de la Comunidad (<http://www.datosabiertos.jcyl.es>), la catalogación de datos y estandarización de los formatos *on line*. Los aspectos técnicos son esenciales para poner en valor la información y fomentar su eventual reutilización.

Con este sistema se genera valor y riqueza, se pone en valor la gestión pública al generar transparencia, se facilita la interoperabilidad entre las



Administraciones y se obliga a ordenar la información dentro de la misma Administración, lo que permitirá una evaluación más adecuada de los servicios públicos. Sobre los costes de la publicación de datos abiertos, hay que tener en cuenta los retornos posibles por la reutilización de esos datos.

La Administración Electrónica, como modelo de la relación entre la ciudadanía y la Administración Pública, deberá adaptarse a un cambio profundo, superar la tarea actualmente realizada limitada a la gestión de documentos e información y buscar la participación efectiva de la ciudadanía en las actividades públicas y la transparencia real en las acciones de gobierno.

Igualmente, la tarea será seguir profundizando en la simplificación de los trámites administrativos, para contribuir a la accesibilidad de la Administración. La simplificación también se encuentra en la utilización de un lenguaje sencillo y comprensible; el ciudadano debe comprender tanto el procedimiento como la información contenida en él.

Por otro lado, como se ha señalado, la reutilización de la información del sector público presenta un considerable potencial económico, ya que permite desarrollar nuevos productos y servicios, fomenta el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo en la industria de contenidos digitales.

En este sentido, el Proyecto Aporta (www.aporta.es), enmarcado dentro del Plan Avanza 2 e impulsado por el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, promueve una cultura de reutilización de la información del sector público, sensibilizado de la importancia y el valor que tiene la información y su reutilización entre Administraciones Públicas, ciudadanos y empresas. Tiene entre sus objetivos facilitar la puesta a disposición de la información disponible e impulsar el mercado de la reutilización de la información pública.

Otras posibilidades de mejora de la transparencia pública inspiradas en el derecho comparado pueden ser:

- Podría facilitarse el acceso a las agendas públicas de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del Título I (libros de visita virtuales), en lo concerniente al ejercicio de sus funciones.



- Crear un Registro General de Intereses, de manera paralela a la normativa europea al respecto, y establecer mecanismos para incentivar el registro voluntario con el objeto de promover la publicidad de las relaciones entre los altos cargos y los grupos de interés, registrados o no.

- Puede ser necesario realizar de un plan estratégico en el que, utilizando las tecnologías de la información y de forma ordenada, se consiga sumar las medidas adoptadas en materias como Gobierno Abierto, acceso a la información, evaluación y calidad en los servicios y simplificación administrativa. La transparencia tiene que implantarse de forma efectiva, la nueva regulación ha originado expectativas por lo que no puede ser una operación de marketing.

- Sería conveniente fomentar la existencia de un portal único de acceso a los datos públicos, interconectando en su caso los locales.

Los comisarios europeos que lideran la iniciativa de transparencia y datos abiertos, Neelie Kroes y Robert Madelin, abogan en la Comisión por federar los catálogos de datos nacionales en "el portal pan-Europeo". De esta forma se asegura la reutilización de las iniciativas de datos abiertos en los distintos países miembro y se garantiza una mejor sostenibilidad del proyecto a largo plazo por una mejor distribución de los recursos de mantenimiento en los conjuntos de datos.

- Podría publicarse un "quién es quién" en el poder político, con datos objetivos y estandarizados obviando los puramente publicitarios, así como la relación de bienes y de la totalidad de ingresos recibidos por la actividad pública. La transparencia de las declaraciones de bienes debe complementarse con una tarea de fiscalización de la realidad y calidad de estos datos.

5.- Regulación de la transparencia en Castilla y León.

A) Marco normativo.

La Administración de la Comunidad de Castilla y León, como cualquier Administración Pública, está sometida en sus relaciones con los ciudadanos al principio de transparencia.



A nivel estatutario, además del derecho de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos castellanos y leoneses, que los poderes públicos deben facilitar (artículos 8 y 11 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León,) éste se ocupa en el artículo 12 de lo que denomina el “Derecho a una buena Administración” e indica que “La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:

»a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.

»b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.

»c) 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.

»d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.

»e) (...)

»f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos”.

Además, entre los principios rectores de las políticas públicas, enumerados en el artículo 16 del Estatuto de Autonomía, se menciona el de la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El artículo 82.1 cita también el principio de transparencia entre los que deben inspirar la Hacienda de la Comunidad.



Por otra parte, entre las competencias exclusivas de la Comunidad se encuentran las de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno", "Estructura y organización de la Administración de la Comunidad" y la de "archivos y otros centros de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal" (artículo 70.1. apartados 1º, 2º y 3º). El artículo 32 relativo a la "Administración Autonómica", señala en el apartado 3, que "Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, (...) la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; la regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma, así como la regulación (...) de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito".

El artículo 71.1.2º del Estatuto de Autonomía asigna a la Comunidad competencia de desarrollo normativo y de ejecución en la materia de "Protección de datos de carácter personal que estén bajo la responsabilidad de las instituciones de la Comunidad, de los entes locales y de cualquier entidad pública o privada dependiente de aquéllas"; y el artículo 76 le atribuye la función ejecutiva sobre la gestión de archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado.

En el plano legislativo, ya el artículo 31 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, referente a los principios de funcionamiento de la Administración de la Comunidad, señala en el apartado 2 que "En sus relaciones con los ciudadanos, la Administración de la Comunidad, para el servicio efectivo a los mismos, actúa con objetividad y transparencia en la actuación administrativa con arreglo a los principios de simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos".

En relación con la cuestión tratada, merece especial atención 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, que tiene por objeto fundamental, según su artículo 1, "regular y desarrollar el derecho a una buena Administración reconocido en el artículo 12 del Estatuto



de Autonomía de Castilla y León, en el marco del propio Estatuto de Autonomía y de la legislación básica del Estado. En particular, esta ley regula:

a) Los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica y el establecimiento de garantías para su efectividad.

b) La gestión pública y las medidas de modernización y mejora de la Administración de la Comunidad.

c) La evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos de la Administración autonómica”.

El ámbito subjetivo de aplicación de esta Ley se ciñe a la Administración Autonómica (General e Institucional), aunque su disposición adicional segunda dispone:

“1.- Las empresas y fundaciones públicas deberán adaptar su actividad que implique servicio público a los principios de actuación recogidos en el artículo 5, de acuerdo con sus normas reguladoras.

»2.- Asimismo, las empresas y fundaciones públicas adoptarán las medidas oportunas para:

»a) posibilitar las relaciones con los ciudadanos por medios electrónicos;

»b) posibilitar, en su caso, la prestación de sus servicios a través de medios electrónicos;

»c) informar de sus servicios y actividades a través de un portal web propio;

»d) acogerse a la evaluación de la calidad de sus servicios”.

Con ello la legislación autonómica se aproxima a la línea que acoge el proyecto de ley estatal de extender su ámbito subjetivo a entidades distintas de las estrictamente públicas.



El Título I de la Ley 2/2010 sobre “Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y garantías para su efectividad” se ocupa en el Capítulo I del “Derecho de acceso a la Administración”, en el que, entre otros, trata de la atención al ciudadano y del sistema de ventanilla única para acceder a informaciones, trámites y servicios determinados por acuerdos de la Administración Autonómica con otras Administraciones.

Por su parte, el Capítulo II del Título I se refiere al “Derecho a la información”. Su artículo 12, del “Derecho a recibir información de la Administración”, dispone que “En los términos previstos en la legislación básica estatal, los ciudadanos tienen derecho a recibir información sobre cualquier asunto relacionado con sus derechos, obligaciones e intereses legítimos, con la utilización de los servicios públicos, así como sobre la organización y competencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. El artículo 13 garantiza el acceso a esta información creando el Sistema de Información al Ciudadano sobre el que indica que “1.- La información se canalizará a través de un sistema de carácter único, multicanal, horizontal e interoperable, con el fin de garantizar la máxima efectividad al derecho de los ciudadanos a recibir información reconocido en el artículo anterior (...) que contendrá, (...), toda la información de interés para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica, presentándola de forma integrada, sistematizada, actualizada, inteligible y accesible”. A través de este Sistema de Información el artículo 14.1 de la Ley 2/2010 precisa también que “La Administración de la Comunidad, (...) pondrá a disposición de los ciudadanos el catálogo general de los servicios que presta, en el que se les informe sobre las condiciones de su acceso”.

El Capítulo IV del Título I del “Derecho de acceso a documentos administrativos y reutilización de la información” comienza con el artículo 21 sobre “Derecho de acceso a documentación administrativa”, cuyo apartado 1 dispone que “En los términos previstos en la legislación básica estatal, los ciudadanos tendrán derecho a acceder a los archivos, registros y ficheros de datos de la Administración de la Comunidad, con los límites que establezcan las leyes, especialmente en lo relativo a la protección de datos de carácter personal”. El artículo 22, por su parte, regula la “Reutilización de la información indicando que “La Administración de la Comunidad de Castilla y León



promoverá el uso por los ciudadanos de documentos que obran en su poder, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública y con sometimiento a la regulación básica sobre la reutilización de la información del sector público”.

El Título II de la Ley 2/2010 se refiere también a las medidas de modernización y mejora de la Administración de la Comunidad, entre las que incluye, en el Capítulo II, las de racionalización administrativa, tanto de estructuras como de cargas, y las de simplificación de los procedimientos administrativos. Interesa destacar, por su vinculación con los preceptos del proyecto relativos a la “Revisión y simplificación normativa” (disposición adicional segunda), la previsión del artículo 42.1 según el cual “La Administración autonómica deberá adoptar medidas tendentes a conseguir una racionalización regulatoria a través de la reducción tanto del número de disposiciones normativas como de su dispersión”; y dentro del Capítulo III sobre “Administración electrónica”, el artículo 43.1, que señala que “La Administración de la Comunidad de Castilla y León implantará el uso de medios electrónicos en las (...) relaciones con los ciudadanos (...)”.

Por último y dentro del Título III de la Ley, dedicado a la evaluación de políticas y de la calidad de los servicios públicos, puede citarse el artículo 65 que regula las “Cartas de servicios” e indica que “La Administración de la Comunidad pondrá a disposición de los ciudadanos cartas de servicios para informarles sobre los servicios que tienen encomendados los órganos administrativos, unidades y centros a que se refieren, así como sobre sus derechos en relación con ellos, los compromisos de calidad en su prestación y los indicadores de gestión que permitan seguir el grado de cumplimiento de esos compromisos”.

Las previsiones de la Ley 2/2010 se ven completadas, en el ámbito reglamentario, con las recogidas en el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en particular, con las del Capítulo III relativo a la “Función de información administrativa”. Cabe mencionar también, en cuanto al aspecto de simplificación normativa, el 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.



Ya sin carácter normativo, hay que considerar el 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, configurado como un canal de comunicación directa entre ésta y los ciudadanos, a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración.

B) Algunas consideraciones sobre el margen de regulación de la Transparencia y el Gobierno Abierto en Castilla y León en relación con el proyecto de ley estatal.

El marco normativo, someramente expuesto en el apartado anterior, constituye actualmente, junto a las normas estatales aplicables en función del sistema de distribución competencial, el punto de partida a considerar a la hora de acometer la elaboración de una Ley de Transparencia y Gobierno Abierto de Castilla y León. Esta denominación –transparencia y gobierno abierto- parece dejar al margen el régimen sancionador que el proyecto estatal identifica con el nombre de “Buen Gobierno”, preceptos que no obstante tendrán incidencia también en el ámbito autonómico en cuanto que se prevé su aplicación a los altos cargos o asimilados de las Comunidades Autónomas.

Centrados por tanto en tales cuestiones, puede plantearse en primer término si la regulación de la transparencia y el gobierno abierto debe abordarse en una nueva Ley o bien, a través de la introducción de las modificaciones oportunas en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, pues como se ha visto, en ella se contienen distintos principios y reglas configuradores de la transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa, como en la relativa al ejercicio del derecho de acceso a la información por los ciudadanos.

Sea cual fuere la opción elegida, parece indudable que la aprobación por parte del Estado del proyecto de ley de Transparencia, actualmente en tramitación, hará necesaria, cuando menos, una adaptación de la normativa autonómica a sus previsiones, al quedar incluida en el ámbito subjetivo de aplicación de aquél la Administración de la Comunidad Autónoma, ya sea General o Institucional, y las empresas y fundaciones integrantes del sector público autonómico. Se aplica igualmente a las Instituciones Propias de la



Comunidad y a las Cortes de Castilla y León, en cuanto a las actividades que realicen con sometimiento al Derecho Administrativo.

Sobre este último aspecto, si bien se ha criticado que el acceso a la información de los órganos parlamentarios quede limitado al ámbito del uso instrumental del Derecho Administrativo, cuando el acceso a la información cobraría mayor interés en relación con su actividad política, lo cierto es que el proyecto estatal viene a recoger la tendencia más generalizada en el ámbito europeo, plasmada también en el Convenio 205 del Consejo de Europa, que limita el ámbito de las leyes sobre acceso a la información al poder ejecutivo, sin extenderlo al legislativo -ni al judicial-, salvo en el ejercicio de funciones materialmente administrativas, pues respecto de ellos son sus normas específicas las que establecen las formas de publicidad de sus actuaciones. Por ello, parece coherente que una eventual Ley autonómica sobre transparencia se acoja a la tendencia expuesta.

Por otra parte, la extensión de la regulación autonómica en relación con sujetos privados, como los integrados en el sector público, contratistas o perceptores de fondos públicos, amén de las exigencias que sobre ello establezca la legislación estatal, habrá de venir determinada por las competencias que la Comunidad ostente en cuanto a su propia organización y Hacienda, contratación administrativa o en la materia subvencional.

En cuanto al régimen de publicidad activa, el proyecto de ley estatal determina con carácter básico los principios generales en cuanto a la difusión de la información pública (artículo 4) y las materias que deben ser objeto de publicidad por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación (artículo 5: información institucional, organizativa y de planificación; artículo 6: información de relevancia jurídica; y artículo 7: información económica, presupuestaria y estadística). El artículo 8 dispone que el Portal de la Transparencia será el medio de difusión de la referida información en el ámbito de la Administración General del Estado. Carecen de carácter básico los apartados 1 y 2 de este último precepto, no así su apartado 3, que efectúa una llamada a la colaboración de las distintas Administraciones Territoriales para la adecuada consecución del objetivo de transparencia perseguido en la Ley. Señala en este sentido el artículo 8.3 que "La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las Entidades que integran la Administración Local podrán adoptar



otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo”.

Por su carácter de legislación básica, dichas disposiciones habrán de ser respetadas y podrán ser desarrolladas por la Comunidad Autónoma, efectuado lo cual, podrá la Comunidad establecer un plus de regulación, mediante la ampliación por ejemplo de las materias sometidas a la obligación de publicidad -que habrá de respetar en todo caso los límites del derecho de acceso y los derivados de la protección de datos personales recogidos respectivamente en los artículos 11 y 12 del proyecto (art. 4.3)-. El proyecto admite expresamente la ampliación del ámbito objetivo de la publicidad activa, y en este sentido su artículo 4.2 señala que “Las obligaciones de transparencia contenidas en este Capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”. Esta ampliación de las materias objeto de publicidad puede traducirse además en un descenso del número de solicitudes de acceso a la información por parte de los ciudadanos, al ser mayor la información disponible, lo que sin duda repercutirá a su vez en una reducción de los costes de gestión de éstas.

En lo que atañe al derecho de acceso a la información pública, tal como se apuntó anteriormente, debe plantearse si las disposiciones del proyecto resultan amparadas por el título competencial del artículo 149.1.1ª CE o por el previsto en el artículo 149.1.18ª CE, por las distintas consecuencias que de ello derivan en relación con el margen del que dispone la Comunidad Autónoma en su regulación. Así, de acuerdo con la interpretación que de uno y otro ha sentado la jurisprudencia constitucional, el primero determinaría la existencia de un mínimo intangible para la Comunidad Autónoma, fuera del cual ésta podría regular los aspectos que fueran de su interés estableciendo niveles adicionales para la efectividad o garantía del derecho, mientras que, en el segundo caso, la relación responderá al esquema bases más desarrollo.

Al primero de los títulos mencionados parece responder el establecimiento en el proyecto de un procedimiento uniforme, en garantía de la igualdad, para el ejercicio del derecho de acceso. El proyecto establece una regulación acabada de sus trámites, con escaso margen para su regulación por las instancias autonómicas. No cabe duda de que las particularidades organizativas de la Administración Autonómica tendrán incidencia en la configuración del procedimiento, margen que en algunos casos se reconoce



expresamente en el proyecto. Así lo hace, por ejemplo, cuando indica en la disposición adicional cuarta que el conocimiento de la reclamación prevista en su artículo 21 frente a las resoluciones sobre las solicitudes de acceso dirigidas a la Administración Autonómica se resolverán por el órgano que ellas determinen, si bien que la misma disposición viene a constreñir la referida autonomía organizativa al imponer en todo caso que se trate de un órgano independiente, lo que excluye el que la Administración Autonómica pueda encomendar esta tarea a un órgano incardinado en su estructura jerárquica.

Inciendo en este último punto, a la hora de valorar las alternativas de la regulación autonómica deben considerarse las voces que propugnan que la resolución de aquéllas reclamaciones pueda encomendarse a las Agencias de Protección de Datos, por la estrecha vinculación existente entre del derecho de acceso y unos de sus límites más destacados, el de la protección de datos personales. En Castilla y León la creación de esta Agencia viene respalda a nivel estatutario (art. 12.4 del Estatuto: “Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable”). En cualquier caso, se abre también la opción para la Comunidad Autónoma de atribuir la resolución de tales reclamaciones a la Agencia Estatal de Transparencia, mediante la celebración del oportuno convenio con la Administración General del Estado, alternativa que habrá de valorarse en términos de eficiencia y mediante la comparación de costes de una y otra, en atención a los objetivos de estabilidad presupuestaria.

Precepto básico, en cuanto referido a aspectos organizativos, es, por otra parte, el contenido en el artículo 18.1 del proyecto, que ordena a las Administraciones Públicas el establecimiento de sistemas para integrar la gestión de las solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. En el ámbito estatal dicha función se encomienda a las unidades especializadas de información, cuyas funciones especifica a continuación el apartado 2 del mismo precepto, no básico, lo que permite a la Comunidad Autónoma determinar a estos fines el sistema que más adecue a su organización administrativa, y que bien pudiera ser el Sistema de Información al Ciudadano previsto en el artículo 13 de la Ley 2/2010.

También la Ley 2/2010 ofrece una amplia regulación que permite hacer efectiva la previsión del artículo 19.1 del proyecto: “El acceso a la información



se efectuará preferentemente por vía electrónica (...)", de modo que las disposiciones del Capítulo III del Título II de la referida Ley 2/2010 sobre la "Administración electrónica", servirán seguramente a la consecución de este objetivo, con las adaptaciones que pudieran precisar. Por su parte, el artículo 19.4 del proyecto deja a salvo la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma en relación con las exacciones que puedan derivar del ejercicio del derecho de acceso, cuando señala que "El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable".

Por último, existe un amplio margen para la regulación autonómica de medidas complementarias ordenadas a garantizar un adecuado ejercicio del derecho de acceso y de las que el proyecto estatal apenas se ocupa. Como se ha destacado, la efectividad del derecho a la información pública presupone una eficaz gestión documental, una puesta a disposición del público de medidas complementarias para la localización de la información que pueda interesarle, una formación y especialización de las autoridades y empleados públicos encargados del tratamiento de la información y una labor de pedagogía y asistencia a los ciudadanos (a través de guías ciudadanas, auxilio personal a quien lo requiera, o la llevanza y publicidad electrónica de registros de documentos que permitan búsquedas con criterios sencillos), si se quiere que sirva realmente como instrumento de profundización democrática a disposición de todas las personas, y no solo de colectivos cualificados. En relación con ello, una vez más, la Ley 2/2010 ofrece distintos mecanismos ordenados a esta finalidad (algunos de los cuales ya han sido citados anteriormente), cuya eficacia deberá ser valorada adecuadamente, a efectos de su mantenimiento o mejora, en una futura regulación sobre la Transparencia y el Gobierno Abierto en Castilla y León.

Expuesto con carácter general el margen de una futura ley autonómica sobre transparencia en el marco del sistema de distribución competencial, cabe realizar igualmente distintas consideraciones en atención a las previsiones concretas del proyecto de ley estatal, teniendo en cuenta que en la actualidad se desconoce el margen que permitirá la legislación básica:



- Se debe legislar en apoyo de las Entidades Locales.

El legislador autonómico va a tener la difícil tarea de colaborar con las entidades locales regionales, con una limitada capacidad de gestión, en el correcto cumplimiento de las nuevas normas.

En este sentido, la proliferación de portales de información sin coherencia puede provocar inseguridad a la hora de encontrar la información, además de un gasto extra que podría no ser necesario. Un ejemplo claro y reciente similar a éste ha ocurrido con los múltiples portales "*Open Data*" abiertos en España.

- La disposición adicional primera, apartado 3 del proyecto estatal tiene una difícil compatibilidad con la normativa autonómica. Se prevé en ella la aplicación directa de la ley a los archivos de oficina o gestión y su carácter supletorio respecto a los regímenes especiales de acceso. Así dispone: "(...) la ley será de aplicación, en lo no previsto en sus normas reguladoras, al acceso a la información ambiental, a la destinada a la reutilización y a la obrante en archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión".

Entre estos regímenes especiales, el artículo 37.6 g) de la Ley 30/1992 establece que "la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos" se regirá por sus disposiciones específicas, por lo que en estos supuestos habrá que estar, en su caso, a lo dispuesto en la legislación autonómica específica.

De manera que la clasificación de los archivos se convierte en elemento clave para la delimitación del ámbito de aplicación, cuando no existe en el ordenamiento jurídico español una regulación uniforme y general de la materia.

El Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el sistema español de archivos y regula el sistema de archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso clasifica, únicamente para el ámbito estatal, los tipos de archivos con los criterios establecidos en la disposición adicional 1.3º del proyecto.



Por su parte, la Comunidad de Castilla y León realiza en la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León, su propia clasificación con base en los criterios propios. Por ello, no existe uniformidad en lo que se refiere a la clasificación de los archivos, ni en los criterios de incorporación y permanencia de los documentos, lo que provocará dudas interpretativas sobre el ámbito de la ley y una discordancia que deberá ser corregida en la legislación autonómica.

- No son comprensibles las causas de inadmisión (artículo 15.1.d del proyecto) "dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente" pues, de conformidad con los principios contenidos en la Ley 30/1992, en este caso debería admitirse la solicitud, comprobar que no se tiene la información solicitada y posteriormente responder quién la posee y, en su caso, facilitar su reenvío. Por ello, siempre que la legislación básica de margen para ello sería más adecuada una solución más práctica.

- El artículo 11 podría desarrollarse para matizar cuándo caducan tanto las informaciones como sus denegaciones. Esto es, conocer que los datos tienen una fecha y una efectividad y que, transcurrido un plazo, su contenido pierde relevancia.

Además de ello, gran parte de las excepciones pueden tener un límite temporal, por lo que debería indicarse en qué momento podrá conocerse determinada información denegada inicialmente.

- Debería procurarse que el régimen de sanciones sea más específico, tanto por la denegación del acceso a la información como por el cumplimiento defectuoso de la publicidad activa. El artículo 17.6 dispone que "el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora".

Dicho artículo tiene un contenido insuficiente y poco concreto que redundará en la ineficacia de la norma. Sería recomendable prever sanciones a sujetos concretos (funcionarios o autoridades) que incumplan reiteradamente la ley de acceso a la información pública y especificar qué se entiende por



reiteración y quién es el organismo encargado de revisar que se incumple esa obligación.

- El proyecto tampoco prevé la posibilidad de recurrir en materia de transparencia y publicidad activa. El artículo 21 establece que las reclamaciones frente a la Agencia de Transparencia serán “en materia de acceso”, es decir, que frente a un incumplimiento en materia de publicidad activa no se podría reclamar a la Agencia.

No se indica si las decisiones de la Agencia son o no vinculantes. Se desconoce si este organismo tendrá el poder y mandato suficiente para velar por el correcto cumplimiento de la ley y asegurar una implementación rápida y eficiente.

- Sería recomendable que se reunieran en un mismo organismo las competencias de protección de datos y el órgano tutelante de la transparencia y acceso a la información pública. Y que en él tuviera participación la sociedad civil, propietaria de la información y verdadero destinatario de la norma.

- En cuanto al acceso a la información, podrían matizarse las causas de exclusión establecidas en el proyecto. En este sentido el apartado 1.e) del artículo 15 del proyecto de Ley señala que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes “que sean manifiestamente repetitivas”.

La reiteración puede tener por origen tanto que la información solicitada es interesante como el ánimo de perturbar el funcionamiento de la autoridad, por lo que sería conveniente que en el caso de que fueran relevantes se produjera su publicación obligatoria.

En el modelo “open data” de Estados Unidos, los usuarios registrados pueden subir a la plataforma cualquier petición, las solicitudes son moderadas y se excluyen las que incluyen cuestiones ilegales, términos violentos u obscenos o aquéllos que no tienen relación con las competencias de la Casa Blanca. La petición se clasifica y, antes de hacerla pública, muestra peticiones similares ya en marcha. Con 150 firmas de apoyo la petición es visible en la web, y si consigue 25.000 firmas en 30 días debe recibirse una



respuesta oficial por parte de la Casa Blanca, que es enviada por correo electrónico a todos los firmantes y se cuelga en la web.

- Podrían completarse los datos facilitados a los ciudadanos con información pública sobre el patrimonio (inmuebles, vehículos, y bienes muebles suntuarios...) de los organismos públicos existentes, precio y título de adquisición. Debería establecerse la obligatoriedad de que las entidades públicas difundiesen el patrimonio de las que son titulares y que tienen derecho a conocer los ciudadanos. En este caso, no se trataría de generar una información nueva, sino de publicar un documento que debería existir, dado que todas las entidades públicas tienen la obligación de crear un inventario de bienes y derechos debidamente actualizado.

- El desarrollo normativo deberá prever las diferentes formas de acceso, de consulta y formatos deseados de respuesta, cuándo es posible la consulta directa de un documento etc..., de conformidad con alguna de las opciones previstas en el derecho comparado.

- Igualmente, siempre que la futura legislación básica lo permita, deberían establecerse previsiones para dar participación en el procedimiento de consulta a los terceros afectados, permitiendo alegaciones de los interesados sobre el acceso y notificándoles la decisión final (modelo de países como Italia, Alemania o Suiza).

6.- RECOMENDACIONES.

Como conclusión, este Consejo Consultivo quiere advertir que las observaciones, recomendaciones y sugerencias se recogen a lo largo de todo el informe. No obstante, ha de ponerse de manifiesto lo siguiente:

a) Debe valorarse por la Consejería la necesidad real de una ley de transparencia y gobierno abierto, habida cuenta de que la Comunidad de Castilla y León cuenta con 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, cuya modificación podría dar respuesta suficiente al objetivo que se pretende.



b) Con carácter previo a la elaboración de la norma, ha de realizarse una valoración y evaluación de los instrumentos y medidas adoptadas hasta la fecha en materia de transparencia y de gobierno abierto, máxime cuando, por Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, se puso en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.

c) Ha de valorarse la regulación de las garantías de los ciudadanos frente a posibles incumplimientos de la Administración en las materias objeto de regulación y optar por atribuir las funciones de resolución de los recursos y las reclamaciones que puedan presentarse a un órgano concreto (convenio con el Estado, Procurador del Común, Agencia de Protección de Datos autonómica, etc.).

d) Debe preverse un plazo máximo de actualización de las informaciones que se ofrezcan a los ciudadanos, de acuerdo con un estándar del servicio adecuado, con el fin de que aquéllos tengan conocimiento de la veracidad de la información suministrada (en el anteproyecto de ley andaluz se establece la actualización trimestral).

Las menciones indicadas en las letras anteriores son solo ilustrativas, ya que en el resto del informe se recogen y exponen de manera extensa y detallada las demás observaciones, sugerencias y recomendaciones que este Consejo Consultivo considera conveniente formular en relación con la materia objeto de consulta.

7.- ADVERTENCIA FINAL.

Por último, se advierte de que este informe no sustituye ni condiciona el preceptivo dictamen que ha de emitir el Consejo Consultivo de Castilla y León sobre el anteproyecto de ley, una vez concluido el proceso de elaboración e inmediatamente antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno para su remisión a las Cortes de Castilla y León.