



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 24 de junio de 2021, ha examinado el *anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 191/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 29 de abril de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 191/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa su ampliación, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la consejera Sra. Ares González.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, sesenta y cuatro artículos divididos en seis títulos, trece disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.





La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

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

B) El título I (“Publicidad activa”) se integra por los artículos 5 a 30 y se compone de tres capítulos, con el siguiente contenido:

- El capítulo primero, “Atributos de la información”, incluye los artículos 5 a 14, referidos a la calidad de la información; lugar de publicación; relevancia; revisión y actualización; claridad; fácil localización; reutilización; accesibilidad universal; gratuidad; y principios técnicos.

- El capítulo segundo, “Límites a la publicidad activa e instrumentos de garantía” compuesto por los artículos 15 a 18, contiene previsiones sobre los límites a la publicidad; catálogo de información pública; compromisos de transparencia y recomendaciones y recordatorios.

- El capítulo tercero, con rúbrica “Contenidos de publicidad obligatoria”, incluye los artículos 19 a 30 que regulan la información institucional y organizativa; la relativa a altos cargos, personal directivo y eventual y empleados públicos; la información de la planificación y programación; la de relevancia jurídica; la información relativa a la atención y participación ciudadana; la presupuestaria y económico-financiera; información del patrimonio; la contratación; sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios; sobre ayudas y subvenciones; información estadística, de la actividad inspectora y temática; y el impulso normativo de la transparencia.

C) El Título II (“Acceso a la información pública”) artículos 31 a 42, se desarrolla en dos capítulos

- El capítulo I “Régimen jurídico material”, incluye los artículos 31 a 34 que se ocupan del derecho de acceso a información pública; el derecho de acceso a información pública de los interesados en un procedimiento, los regímenes específicos de acceso a información pública; y los límites al acceso.



- El capítulo II, "Ejercicio del derecho de acceso a la información pública", artículos 35 a 42, contiene una Sección 1ª "Procedimiento" con los artículos 35 a 40, dedicados a la competencia; consulta previa a la solicitud; solicitud; causas de inadmisión; resolución; y formalización del acceso. La Sección 2ª, sobre la "Impugnación", se refiere en los artículos 41 y 42 a la reclamación en materia de acceso; y al trámite de mediación, respectivamente.

D) El Título III ("Reutilización de la información pública") comprende los artículos 43 a 49, relativos a la reutilización de la información por defecto; lugar de publicación de la información reutilizable; características de la información reutilizable; límites aplicables a la reutilización; condiciones generales para la reutilización; cláusula *open data*, y a la tramitación de solicitudes de reutilización.

E) El Título IV ("Régimen sancionador") se integra por los artículos 50 a 56, estructurados en los dos siguientes capítulos:

- El capítulo I "Infracciones y sanciones", comprende los artículos 50 a 54 que regulan la legalidad y concurrencia de infracciones; la prescripción; los sujetos responsables; las infracciones; y las sanciones.

- El capítulo II sobre "Procedimiento", se ocupa sucesivamente, en los artículos 55 y 56, del procedimiento; y de la competencia sancionadora.

F) El Título V ("Evaluación") se integra por los artículos 57 a 59, referidos a la evaluación interna; la externa; y a los reconocimientos y distintivos.

G) El Título VI ("Comisionado y Comisión de Transparencia") está compuesto de cinco artículos, 60 a 64, en los que respectivamente se atribuye el Comisionado de Transparencia al Procurador del Común de Castilla y León; se regula la Comisión de Transparencia; las funciones de ambos órganos; la colaboración con el Comisionado y la Comisión de Transparencia; y la actuación con separación de funciones.

H) El anteproyecto contiene trece disposiciones adicionales que se refieren a los siguientes aspectos:



Primera "No discriminación por razón de sexo"; Segunda "Entidades Locales"; Tercera "Colaboración de las Diputaciones Provinciales y de la Administración de la Comunidad"; Cuarta "Acceso a los documentos custodiados en los archivos"; Quinta "Dotación de personal en el Comisionado y la Comisión de Transparencia de Castilla y León"; Sexta "Unidades de transparencia"; Séptima "Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León"; Octava "Contenidos de transparencia en programas de acceso a la función pública y de formación de empleados públicos"; Novena "Contenidos de transparencia en la educación"; Décima "Instrucciones complementarias sobre el trámite de mediación"; Undécima "Aprobación de modelos de declaración y perfiles profesionales"; Duodécima "Impulso de la transparencia en la actividad contractual y de fomento"; Decimotercera "Criterios interpretativos".

I) La disposición transitoria, establece el régimen transitorio de los procedimientos en tramitación a la entrada en vigor de la Ley.

J) La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley, y en particular, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a excepción de su Título III ("Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto"), artículos 16, 17 y 18; y el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León.

K) En cuanto a las disposiciones finales, la primera, "Habilitación normativa", faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley y, la segunda, "Entrada en vigor", la establece con carácter general a los 20 días de la publicación de la ley en el Boletín Oficial de Castilla y León, con las excepciones relativas a las obligaciones de publicidad activa no previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, que entrarán en vigor a los 6 meses desde la publicación, o al año para las entidades locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes. También se exceptúan las disposiciones relativas al trámite de mediación y el título IV, que entrarán en vigor en el plazo de un año desde la publicación de la ley.





Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, figuran los siguientes documentos:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto, publicado en el portal del Gobierno Abierto de Castilla y León el 17 de octubre de 2019, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual se mantuvo abierta hasta el día 18 de noviembre de 2019. Constan las aportaciones recibidas.

- Orden del consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de 14 de enero de 2020, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el portal de Gobierno Abierto entre los días 15 al 25 de junio de 2020, en el que constan las aportaciones de particulares y entidades.

- Justificación del trámite de audiencia externa concedido a entidades locales, Federación Regional de Municipios y Provincias, federaciones deportivas, universidades públicas y otras instituciones, entre ellas, el Comisionado de la Transparencia de Castilla y León, y alegaciones recibidas.

- Trámite de audiencia interna a las consejerías, en el que efectuaron observaciones la propia consejería proponente y las consejerías de Empleo e Industria, Educación, Sanidad, Agricultura y Ganadería, Economía y Hacienda, Fomento y Medio Ambiente, Presidencia, Cultura y Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Alegaciones efectuadas en el trámite de información pública al que fue sometido el anteproyecto hasta el 1 de julio de 2020, de acuerdo con la Resolución de 12 de junio de 2020, de la Secretaría General de la Consejería



de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, publicada en el BOCYL de 17 de junio.

- Contestación conjunta de la consejería proponente a los trámites de participación, audiencia e información públicas.

- Certificado relativo al conocimiento del borrador del anteproyecto en la reunión del Pleno del Consejo de la Función Pública de 12 de noviembre de 2021.

- Certificado relativo al conocimiento del anteproyecto de la Ley por el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León en sesión celebrada el 14 de diciembre de 2020, tal y como exige el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 8 de febrero de 2021, al amparo del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 3 de marzo de 2021, emitido al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Informe Previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 22 de abril de 2021, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León.

- Anteproyecto de ley sometido a dictamen a este Consejo, sin fecha ni firma, y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Memorias del proyecto, la inicial de 15 de junio de 2020, las elaboradas a lo largo del procedimiento, y la final de 26 de abril de 2021.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que si bien la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimer, según la cual "Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León".



Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente.

El apartado 4 de dicho artículo establece que "Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el Título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo establece en su inciso primero que "En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto".

El artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita



informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate y que las disposiciones sobre el procedimiento de elaboración de las normas que contiene la ley 39/2015, no son de aplicación a la iniciativa legislativa autonómica de acuerdo con el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016.

En cualquier caso, 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, establece en su artículo 2 que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1) No consta en el expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos haya conocido el anteproyecto de ley con



carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula esta Comisión, ni se justifica en el expediente que el anteproyecto carezca de la incidencia en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico o presupuestario, que hace preceptivo este trámite.

2) Se ha emitido informe por la Dirección General de la Función Pública, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 7.q) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, "Informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales relativos a cuestiones propias de otras Consejerías en los aspectos que afecten a la política de personal", si bien dicho informe no consta en el expediente, en el que solo figura certificación de su emisión.

En este punto, se recuerda que no es admisible una simple certificación de los acuerdos de los órganos colegiados que no refleje su contenido. Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo".

Por otra parte, y con carácter general, deben incorporarse al expediente aquellos otros informes de los órganos colegiados adscritos a las Consejerías que resulten preceptivos de acuerdo con las respectivas normas sectoriales.

3) No figura en el expediente el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Además, la memoria justificativa del anteproyecto de ley no aparece



firmada por aquel, circunstancia que hubiera permitido entender cumplido el trámite.

4) Sobre la participación desarrollada en el procedimiento, se ha efectuado un doble trámite de audiencia a las consejerías, que no aparece justificado por la introducción de modificaciones sustanciales en el texto. Este proceder dilata la tramitación del procedimiento y genera mayor complejidad en el expediente por las remisiones entre informes propios de cada Consejería o la reproducción de los mismos, que se compadece mal con el objetivo de simplificación que debe presidir la tramitación.

Por otra parte, no consta que se haya concedido audiencia a la Administración del Estado. El Dictamen de este Consejo 31/2016, de 17 de febrero, sobre el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, ya señalaba que "Sobre la audiencia, hubiera resultado conveniente el traslado del proyecto a la Administración del Estado, habida cuenta de la colaboración que es necesario mantener para el intercambio de información entre las Administraciones Públicas con competencias concurrentes en la materia".

Como refiere el Dictamen 615/2013, de 12 de septiembre "Esta audiencia, si bien no se establece en ninguna norma como preceptiva, sí se considera muy conveniente en relación con materias en las que, como en el presente caso, confluyen competencias de diversas administraciones. Sobre este particular incide el Consejo de Estado en su Memoria del año 2008: `...`".

»Por lo tanto, al margen de la invocación de principios, como los de lealtad institucional o cortesía, la posibilidad de que cada Administración tenga la oportunidad de oír a la otra, no sólo permite ponderar puntos de vista e informaciones no tenidas en cuenta, sino que cabría esperar que la generalización de la respectiva audiencia contribuya a disminuir la litigiosidad entre ambos órdenes político-administrativos".

5) En cuanto a la evaluación de impacto normativo, es preceptiva en este caso conforme al artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010.



Su contenido lo detalla el artículo 4.2 del mismo Decreto "La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma".

En este caso, la Memoria se refiere al marco normativo del anteproyecto, al cumplimiento de los principios de buena regulación del artículo 42 de la Ley 2/2010, a la estructura y contenido del anteproyecto; contiene también el análisis de los impactos de la norma en los aspectos económico y presupuestario; de género; en la discapacidad, infancia, adolescencia y en familias numerosas; en la sostenibilidad y cambio climático; el impacto administrativo; en pymes; en la competencia, competitividad y unidad de mercado; en la demografía y en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La Memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos, y se motiva su aceptación o desestimación.



En lo que se refiere al cumplimiento del principio de coherencia, que exige una particular mención de acuerdo con el citado artículo 4.2 del Decreto 43/2010, la Memoria no analiza el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas de la Comunidad, más allá de una somera referencia a su coherencia con la administración digital.

En cuanto al impacto económico y presupuestario del proyecto, si bien se alude al impacto presupuestario que el desarrollo de un portal de Transparencia para las entidades locales y la formación a su personal tendrá en los presupuestos autonómicos, la Memoria adolece de una falta de planificación de los mayores costes que, en materia de personal, derivarán de la creación de las unidades de Transparencia y del incremento de recursos personales necesarios en el Comisionado de la Transparencia, pues se limita a diferir la cuestión a la aprobación de las correspondientes estructuras organizativas y relaciones de puestos de trabajo, en el primer caso, y a su determinación por las Cortes de Castilla y León en el segundo. Ahora bien, aunque no se puedan dar cifras precisas en la Memoria, sí se puede indicar la incidencia esperada de las distintas medidas de corte presupuestario que contiene el anteproyecto y elaborar una estimación aproximada de su repercusión. Esta demanda se ha manifestado en el expediente por algunas entidades, como la Consejería de Empleo e Industria o la Fundación Universidades y Enseñanzas Superiores de Castilla y León (FUESCYL), en sus alegaciones, ambas de 29 de junio de 2020. La Memoria tampoco contiene estimación de los eventuales ingresos que pueda suponer la tarifa regulada en el artículo 47 del anteproyecto, ni del impacto económico favorable derivado de la reutilización de la información.

A su vez debiera completarse la Memoria con el estudio sobre el impacto sobre los presupuestos de las Entidades Locales. La Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, establece al respecto que en la Memoria "Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales". Aclara que "En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»-Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica



8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el artículo 4 de la Ley 30/1992 (...).

»– Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso”.

La Memoria indica que en principio el proyecto normativo no debe suponer para las entidades locales variaciones de gasto, por lo que el impacto presupuestario es nulo, y aporta distintos argumentos por los que a su entender el incremento de las obligaciones de publicidad activa no supondrá un coste reseñable, entre ellos, la asunción de gastos por la Comunidad Autónoma, la amplitud de los plazos de entrada en vigor de la ley y la distinta intensidad de las obligaciones en atención a su población. No es del mismo parecer, la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Presidencia que, en las alegaciones complementarias de 30 de junio de 2020 por las razones que detalla, concluye que para la plena efectividad de la ley será necesario un incremento de personal en las Entidades Locales, lo cual va a suponer un incremento en el gasto. Esta discrepancia, también manifestada por entidades locales, debiera conducir a un estudio más detallado de la cuestión, que diferencie el impacto en atención a la tipología de entidades locales, obligaciones impuestas y demás factores con incidencia en el coste que deben afrontar como consecuencia de la nueva regulación.

Finalmente, puede subrayarse lo manifestado en el Informe Previo del CES cuando indica que el anteproyecto de la Comunidad Castilla y León, trata de profundizar y ser más exigente en la regulación que contiene la vigente Ley 3/2015. “Esta loable aspiración de la norma viene impulsada por la necesidad de abordar el reto del diseño y puesta en marcha de una `verdadera política autonómica de transparencia´. No obstante, la norma no aborda al mismo tiempo la necesidad de establecer la existencia de los recursos necesarios para llevar a cabo los fines expuestos por parte de todos los sujetos obligados, limitándose a la imposición de obligaciones y sanciones”.

En cuanto al impacto de la norma sobre la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, cuya realización prevé el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de



Castilla y León, parece necesario que las afirmaciones de la Memoria a este respecto, aparezcan avaladas por informe de la Consejería competente por razón de la materia, en este caso, la de Fomento y Medio Ambiente.

Observación similar a la anterior se realiza en relación con los impactos sobre las PYME, demografía, competencia, competitividad y unidad de mercado, en los que la conclusión de la Memoria no se respalda por informe de los centros directivos competentes por razón de la materia.

6) En cuanto a la modificación del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso que se acomete en el anteproyecto en relación al que actualmente regula el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, que será derogado, la Memoria es muy somera en este punto. Sin perjuicio del análisis económico que efectúa de los trámites adicionales de los artículos 36, 39 y 41, debe dar cuenta de lo establecido por el artículo 6 del Decreto 43/2010, según el cual "Con carácter previo a la aprobación de las disposiciones generales que modifiquen preceptos relativos a procedimientos administrativos ya existentes, se debe llevar a cabo un estudio relativo al análisis y diagnóstico de los procedimientos y su posible rediseño. Dicho estudio formará parte, en su caso de la memoria.

»Si la modificación comporta la adición de nuevos trámites o la obligación de aportar nuevos documentos, se justificarán los extremos relativos a su existencia, los efectos del nuevo trámite sobre el plazo de duración del procedimiento y la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión".

3ª.- Marco constitucional y normativo

La regulación de la transparencia de la actividad pública 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.

Si bien el artículo 103 de la Constitución Española, 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 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 la regulación del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, el artículo 105.b) CE.

Por su parte, el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León se ocupa del "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".

Junto a ello, entre los principios rectores de las políticas públicas del artículo 16 del Estatuto 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; y el artículo 82.1 cita también el principio de transparencia entre los que deben inspirar la Hacienda de la Comunidad.

En el plano legislativo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de acuerdo con su artículo 1, 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; e incluye en el ámbito subjetivo de aplicación de las normas sobre transparencia de la actividad pública, a la Administración de la Comunidad Autónoma, ya sea General o Institucional, a las empresas y fundaciones integrantes del sector público autonómico, así como a las Instituciones Propias de la Comunidad y a las Cortes de Castilla y León.

La Ley 19/2013 hace mención a otras leyes estatales que, directa o indirectamente, se ocupan de cuestiones relativas al derecho de acceso a la información, ya sea con carácter horizontal, como la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (hoy derogada por la Ley 39/2015); o con carácter especial, tales 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, respecto de cuyas previsiones la Ley 19/2013 se predica supletoria en su disposición adicional primera.

Junto a estas normas, existen otras disposiciones que regulan la puesta a disposición por la Administración de la información de la que dispone, 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 39/2015, 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.

La Ley 19/2013 se dicta "al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda" (disposición final



octava). Tales excepciones se refieren principalmente a aspectos organizativos, que afectan exclusivamente a la Administración General del Estado.

En este sentido, el artículo 149.1.1ª 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 149.1.13ª habilita al Estado para establecer las "bases y la coordinación de la planificación general económica"; y el artículo 149.1.18ª 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".

El Informe de 1 de julio de 2013 de este Consejo, sobre sugerencias y recomendaciones relativas a una futura norma en la materia que aborda el anteproyecto, señalaba al respecto que la invocación "del título competencial del artículo 149.1.18ª, parece que debe limitarse, dentro de los ámbitos que contempla dicho precepto, al relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, pues 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. (...)". Así entendido, el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, además de los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) de las Administraciones, incluye igualmente el ámbito de la relación con los ciudadanos, y así, el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al definir los principios generales de actuación de las Administraciones Públicas se ocupa de precisar que "Deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa", y la Ley 39/2015 reconoce en el artículo 13.d) el derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas "d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico".

De acuerdo con el citado Informe "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 149.1.1ª, también invocado en el proyecto como título competencial habilitante para la adopción de la norma (...).

» (...) podría considerarse que el artículo 149.1.1ª 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, tratándose de peticiones de acceso dirigidas a las Administraciones Públicas, (...), las previsiones procedimentales del proyecto habrán de integrarse adecuadamente con las propias del procedimiento administrativo común (...) 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 149.1.13ª 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. 26) o a la tipificación de infracciones por incumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (art. 28)".

Así las cosas, las principales competencias autonómicas relacionadas con la regulación proyectada, con los límites que resulten de la competencia estatal de que se trate, serán las relativas a la "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). Además, el artículo 32.3 sobre la "Administración Autonómica" señala 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". Por último, conforme al artículo 71.1.2º del Estatuto, se 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 según artículo 76, la función ejecutiva sobre la gestión de archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado.

En la legislación de Castilla y León, la transparencia aparece enunciada ya en el artículo 31.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como criterio rector de la actuación de la Administración Autonómica, la cual "En sus relaciones con los ciudadanos, (...) 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".

Posteriormente se recoge en 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, cuyo objeto es el de 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, entre cuyos componentes se halla el derecho a recibir información de la Administración (art. 12), que encuentra su correlato en el principio de transparencia en la actuación de la Administración autonómica que "ha de facilitar la información necesaria a los ciudadanos, tanto colectiva como individualmente, sobre su organización y la forma de prestar los servicios públicos". Este principio de actuación, que se recoge en el artículo 5.b) de la Ley 2/2010 se vincula con la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos en el artículo 3.g) del Decreto 4/2021, de 18 de febrero, por el que se establece el marco para la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En lo demás, los artículos 21 y 22 de la Ley 2/2010 que regulaban el derecho de acceso y la reutilización de la información, fueron derogados por la Ley 3/2015.



Las previsiones de la Ley 2/2010 se ven completadas, en el ámbito reglamentario, con las del Decreto 13/2021 de 20 de mayo, por el que se regulan las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en particular, con las de la sección 1ª del capítulo II relativa a la función de “Información administrativa” y con las del Decreto 7/2013, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo objeto es “desarrollar el Capítulo III del Título II de la Ley 2/2010 (...), estableciendo el régimen jurídico de la utilización por la Administración Autonómica de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad administrativa y en sus relaciones con los ciudadanos” (art. 1).

Por su parte, el Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se puso en marcha el Modelo de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, lo configura como un canal de comunicación directa entre esta 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. El posterior Acuerdo 22/2014, de 30 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban las Medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, incluyó entre ellas, una vez aprobada la Ley 19/2013, la de aprobar un anteproyecto de ley de transparencia y gobierno abierto.

Tal previsión desembocó en la aprobación de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, desarrollada reglamentariamente por el Decreto 7/2016, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León, que resultan derogados en el anteproyecto, a salvo el Título III de la Ley, relativo a la participación ciudadana, cuya regulación no se acomete en el texto. Puede citarse también, el Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, de la Junta de Castilla y León, relativo al catálogo de información pública, como documento que integra los contenidos de publicidad activa que deben ser publicados en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. Tras este Acuerdo, ya con rango normativo, la reciente Orden TRA/599/2021, de 12 de mayo, procede a la aprobación del Catálogo de Información Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.





A la vista de lo expuesto, puede decirse que la transparencia constituye una materia respecto de la cual se produce la concurrencia de normas dictadas por distintos entes territoriales, lo que da lugar a un complejo marco normativo en el que ha de insertarse la ley que el anteproyecto se propone aprobar. En este sentido, casi todas las comunidades autónomas han aprobado sus propias leyes de transparencia y en ocasiones han procedido al desarrollo reglamentario, normas que resultan de aplicación no solo a la comunidad autónoma de que se trate, sino también a las entidades locales que formen parte de su territorio. En esta línea, el anteproyecto incluye en su ámbito de aplicación a las entidades que integran la Administración Local de Castilla y León, a diferencia de la vigente Ley 3/2015, que lo ciñe a la Administración autonómica.

El Dictamen de este Consejo 477/2104, de 9 de octubre, emitido sobre el anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, cuestionó esta exclusión y ya puso de manifiesto entonces la necesidad de dotar a las entidades locales de los medios personales y materiales adecuados para lograr una efectiva aplicación de la Ley, necesidad que procede reiterar ahora a la vista de la preocupación que en tal sentido se ha manifestado en los trámites de participación efectuados durante la tramitación de este expediente.

Señalaba el dictamen que "Llama la atención que la nueva norma vaya dirigida en exclusiva a la Administración autonómica y que carezca de disposiciones referidas a las entidades locales de la Comunidad.

»La Constitución garantiza a las entidades locales su necesaria capacidad para autonormarse y para autoorganizarse, lo que evidencia que nos encontramos ante un ámbito material donde debe existir una amplia facultad de actuación para este tipo de entidades. La autonomía local es un principio estructural de la organización territorial del Estado, lo cual significa su pertenencia a los elementos definitorios de éste y que deberá, por tanto, ser garantizada.

»No obstante, como señala la exposición de motivos de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, el reducido tamaño de muchos de nuestros municipios imposibilita en algunas de estas corporaciones la dotación y



mantenimiento de los servicios mínimos indispensables, e incluso el propio mantenimiento de una estructura administrativa.

»Tras la entrada en vigor de la Ley 19/2013, (...), las entidades locales deben llevar a cabo un gran esfuerzo, en algunos casos con una precariedad notable de medios, para digitalizar y volcar de forma ordenada toda su información sobre estructura, presupuestos, personal, contratación, subvenciones, gastos, ordenanzas, etc...

»Precisamente la Ley 7/2013 (...), contiene un Título III con rúbrica `De la Gobernanza local`, y en el cual trata de garantizar la situación competencial de los entes locales -bajo los principios de descentralización, suficiencia financiera, eficiencia, estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y proporcionalidad- de fomentar la implantación de la administración electrónica y el buen gobierno, incluyendo en éste a instrumentos tales como la transparencia, el acceso a la información pública y la participación y colaboración ciudadana. (...).

»Por todo ello, partiendo de la autonomía local, en este entorno normativo deben crearse instrumentos jurídicos, para los municipios fundamentalmente, y también por las provincias, que les permitan cumplir con los principios de transparencia y facilitar la participación de los ciudadanos en la gestión de competencias especialmente sensibles para ellos.

»Considerada esta realidad física y jurídica, y las nuevas obligaciones que la Ley 19/2013, (...) establece para las entidades que integran la Administración Local (artículo 2.1.a), deberían haberse previsto medidas de colaboración, coordinación interadministrativa y eficiencia de los servicios, para garantizar los principios del gobierno abierto local, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el Título III, Capítulo 2º de la Ley 7/2013 (...), en especial para las Administraciones con menor capacidad de gestión”.





4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Exposición de motivos

Respecto a la parte expositiva de la norma, conviene recordar que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las "Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León", aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.



»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

Específicamente, en los anteproyectos de ley, la parte expositiva debe describir su contenido y explicar las cuestiones más significativas de la regulación que aborda.

El texto remitido satisface con carácter general estas determinaciones, salvo en la descripción de los aspectos más relevantes de la tramitación, con los que debe completarse previamente a la elevación del anteproyecto de ley para su aprobación por la Junta de Castilla y León.

Por otra parte, no es necesario el detalle del apartado II de la exposición de motivos sobre la adecuación del anteproyecto de ley a los principios de buena regulación en el artículo 129 de la LPAC, ya que este precepto ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7.b) de la STC 55/2018, de 24 de mayo, de modo que no es aplicable a las iniciativas legislativas de las comunidades autónomas. Ello afecta a la obligación de justificar en la exposición de motivos la adecuación del anteproyecto a los mismos, prevista en el artículo 129.1, que no encuentra su reflejo en el artículo 42 de la Ley 2/2010.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o algunos errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del anteproyecto

Título Preliminar.- Disposiciones Generales

Artículo 2. Ámbito de aplicación

El artículo 2 se inserta entre las “Disposiciones generales” del título preliminar y en cuanto tal se aplica a los distintos objetos que la ley regula conforme al artículo 1.

Ello debe tenerse en cuenta para lograr la debida concordancia con las dos legislaciones básicas que entran en juego, la Ley 19/2013 y la Ley 37/2007,



y la distinta forma que emplean en la delimitación de sus respectivos ámbitos subjetivos.

De este modo, el precepto que se comenta debe coordinarse adecuadamente con el artículo 43 del anteproyecto en el que hay una cláusula general de reutilización de la información de los sujetos enunciados en este artículo 2 del anteproyecto, cuando el ámbito definido en el artículo 2 de la Ley 19/2013 no es plenamente coincidente con el previsto en el artículo 2 de la Ley 37/2007. Valgan como ejemplos las Instituciones del artículo 2.3 del anteproyecto, que no encuentran paralelismo con instituciones análogas del Estado en la Ley 37/2007; las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que, sin perjuicio de disposiciones específicas, solo se someten a la Ley 37/2007 cuando ejerzan potestades administrativas; o las Universidades públicas, que en materia de reutilización se rigen por su normativa específica y solo supletoriamente por las previsiones de la Ley 37/2007.

En relación con las Instituciones básicas y propias de la Comunidad y administraciones independientes mencionadas en el citado artículo 2.3 del anteproyecto, procede limitar su sometimiento a la Ley 19/2013 en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, tal como establece su artículo 2.1.f). Así lo ha sugerido igualmente el informe al anteproyecto del Comisionado de la Transparencia con el fin de clarificar así el grado de aplicación de la nueva Ley a las Cortes de Castilla y León y a las instituciones propias de la Comunidad, y de evitar contradicciones con la Ley estatal.

Para las Cortes de Castilla y León hay que considerar además lo previsto en la disposición adicional octava de la Ley 19/2013 "(...) las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley".

Artículo 3. Otros sujetos obligados

En el apartado a) de este artículo, se amplía el ámbito subjetivo definido en el artículo 3 de la Ley 19/2013, incluyendo a federaciones de partidos, agrupaciones de electores y las asociaciones y fundaciones a estos vinculadas como sujetos obligados a realizar publicidad activa, cuando celebren contratos, suscriban convenios o perciban ayudas o subvenciones que generen



obligaciones económicas con cargo a los Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León o de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2. Debe tenerse en cuenta al respecto la eventual diferencia de regímenes con la citada ley que pudiera producirse, y consecuente duplicidad en la publicidad a realizar, en la medida en que alguna de las actividades que se mencionan puede generar para estas entidades la obligación de suministrar información a la Administración competente, a fin de que esta última de cumplimiento a las obligaciones de publicidad que le corresponden, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 19/2013.

A esta cuestión se refiere específicamente, para el caso de entidades privadas que perciban ayudas o subvenciones, la letra b) en su párrafo tercero "Estas entidades estarán también obligadas al suministro de información relativa a la ayuda, subvención u otras entregas dinerarias de análoga naturaleza de que se trate, que sea necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización por parte de los sujetos enumerados en el artículo 2. En estos casos, se estará a lo dispuesto en el artículo 4". En este sentido sería conveniente que se acotara la remisión a los apartados de este artículo 4 que resulten de aplicación.

Por otro lado, sin perjuicio de lo que pueda establecer al respecto la normativa básica de contratación del sector público o la de subvenciones y la legislación autonómica en esta última materia, lo cierto es que la normativa básica de transparencia trata de evitar la referida duplicidad, y solo dispone la "Obligación de suministrar información" en su artículo 4 a "Las personas físicas o jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores (...)", por tanto, distintas de los "Otros sujetos obligados" de su artículo 3.

Junto a ello, en relación con lo dispuesto en la letra b), párrafo cuarto, del artículo que se comenta, debe tenerse muy presente la normativa general y autonómica de subvenciones, para diferenciar el contenido de las bases y la convocatoria, de modo que esta última como acto administrativo general, no podrá *ex novo* establecer un alcance del reintegro, total o parcial, distinto del previsto en las bases reguladoras de la concesión. Así, de acuerdo con el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, "La norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos: n) Criterios de graduación de los posibles incumplimientos de condiciones impuestas con motivo de la concesión de las



subvenciones. Estos criterios resultarán de aplicación para determinar la cantidad que finalmente haya de percibir el beneficiario o, en su caso, el importe a reintegrar, y deberán responder al principio de proporcionalidad”, precepto que se reproduce por el artículo 6.2.j) de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.

Hay que tener en cuenta que el artículo 18 de la Ley 38/2003, sobre “Publicidad de las subvenciones”, de carácter básico, señala que:

»3. Los beneficiarios deberán dar publicidad de las subvenciones y ayudas percibidas en los términos y condiciones establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (...).

»4. Los beneficiarios deberán dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación de programas, actividades, inversiones o actuaciones de cualquier tipo que sean objeto de subvención, en los términos reglamentariamente establecidos”.

En relación con ello, el artículo 37.1 de la misma Ley 38/2003, también básico, considera causa de reintegro el “d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión contenidas en el apartado 4 del artículo 18 de esta ley”, lo que remite a las obligaciones impuestas al respecto en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003.

Así las cosas, el reintegro del artículo 37.1.d) de la Ley 38/2003 podrá entrar en juego desligado del ejercicio de la potestad sancionadora, sin perjuicio de que el establecido en artículo 3 del anteproyecto deba encontrar cobertura entre los supuestos de reintegro del mismo artículo 37.1, si acaso en el de su letra i) “En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención”, puesto que los incumplimientos de las obligaciones del beneficiario definidos en las letras f) y g) del artículo 37.1 están condicionados a que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención o a que del incumplimiento se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo,



la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad.

A su vez, la redacción de este párrafo cuarto debe mejorarse, ya que el presupuesto del reintegro no podrá ser la comisión de la infracción, sino su sanción por resolución definitiva. La misma observación cabe efectuar en relación a preceptos similares como el artículo 4.4 del anteproyecto.

En todo caso, debe aclararse si las previsiones de los párrafos segundo a cuarto de la letra b) son aplicables solo a los sujetos en ella definidos, o se extienden también a los determinados en la letra a) y, de ser esta última forma, estructurar convenientemente el artículo para su mejor entendimiento.

Artículo 4. Obligación de suministro de información

Con carácter general debe mejorarse la redacción de este artículo. Además, debería suprimirse el segundo párrafo del apartado 1, por innecesario y no del todo exacto en la medida en que la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no hace referencia al contrato de gestión de servicios públicos y no cataloga el concierto, como en la norma anterior, entre los modos de gestión de estos.

Por otra parte, en el segundo párrafo del apartado 3, debiera aclararse si el importe de la multa coercitiva podrá moderarse en el caso de incumplimiento solo parcial de la obligación de suministro de la información.

Artículo 6. Lugar de publicación

El párrafo segundo del apartado 2 establece que los responsables de otros portales autonómicos especializados deberán comunicar a la consejería competente toda la información que haya de ser publicada con arreglo a la ley con carácter previo a su divulgación en aquellos portales, inciso este último que pudiera generar dificultades en su aplicación práctica. Por ello, sería conveniente que se valorase que tal comunicación pudiera producirse simultáneamente o inmediatamente después de la publicación en los portales especializados.



Título I. Publicidad activa

Capítulo I. Atributos de la información

Artículo 11. Reutilización

En relación con lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo, se debe acotar temporalmente la adaptación progresiva de los sistemas de trabajo para generar la información en formatos reutilizables, a fin de no vaciar de contenido esta característica de la información establecida como obligatoria en el artículo 5 del anteproyecto.

Capítulo II. Límites a la publicidad activa e instrumentos de garantía

Artículo 15. Límites a la publicidad

En la previsión del apartado tercero de este artículo se debe considerar lo dispuesto en la disposición adicional quinta de la Ley 19/2013, en relación al límite previsto en su artículo 15 de la misma: "El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente los criterios de aplicación, en su ámbito de actuación, de las reglas contenidas en el artículo 15 de esta Ley, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma (...)".

En todo caso, en relación a este artículo conviene tener presente que la Disposición adicional segunda. Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales dispone que "La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos personales, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica".



Artículo 17. Compromisos de transparencia

En el artículo 17 debe acotarse la expresión “relevantes para la ciudadanía” que emplea su apartado primero, como cualidad de la información que la habilita para ser objeto de los compromisos de transparencia.

Artículo 18. Recomendaciones y recordatorios

En el artículo 18 se debe eliminar el carácter obligatorio del cumplimiento de las recomendaciones, en la medida en que estas no vinculan a sus destinatarios. Los instrumentos organizativos establecidos legalmente con tal carácter, son las instrucciones y órdenes de servicio que, no obstante, se circunscriben a dirigir la actividad de los órganos jerárquicamente dependientes, tal como resulta del artículo 6 de la Ley 40/2015.

Capítulo III. Contenidos de publicidad obligatoria

En favor de la seguridad jurídica, debieran identificarse aquellos contenidos de este capítulo, que son objeto de publicidad por disponerlos así la Ley 19/2013 o regulaciones sectoriales, y aquellos otros que son fruto de la facultad reconocida a la Comunidad Autónoma en el artículo 5.2 de la Ley 19/2013, de establecer un régimen más amplio de publicidad. Ello tiene especial trascendencia en la aplicación del régimen sancionador, tal como se expone en el comentario al Título IV del anteproyecto, y en el régimen de entrada en vigor de la ley que define la disposición final segunda del anteproyecto.

Artículo 21. Información de la planificación y programación

Este artículo debe acomodarse en su redacción al sentido de lo dispuesto en el artículo 6.2 de la Ley 19/2013, del que resulta que el grado de cumplimiento y resultados de los planes y programas anuales y plurianuales será objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. A su vez, deberán fijarse las pautas para la concreción del modo de actuar de la Administración autonómica a este respecto.



Artículo 22. Información de relevancia jurídica

En el apartado 1.b) de este artículo, entre la información mínima a publicar hay que hacer referencia expresa a la memoria de impacto normativo que, aun facultativa en el caso del artículo 4.3 del Decreto 43/2010, debe publicarse a tenor del artículo 7.d) de la Ley 19/2013. Además. Ha de sustituirse la expresión "disposiciones aprobadas" por "disposiciones que han de ser aprobadas".

A su vez, en el párrafo segundo del mismo apartado 1.b), el límite a la apreciación del órgano directivo competente en orden al momento de la publicación lo establece el artículo 7, letras b) y c), de la Ley 19/2013, al que debiera remitirse el texto en este punto, es decir, la solicitud de dictamen a los órganos consultivos de ser preceptiva, en otro caso, la aprobación.

Por su parte, el apartado 1.d) establece para las administraciones la obligación de publicar "Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos (...)". Añade que "Cuando alguno de estos documentos o contenidos no estuviera publicado y se pretendiera dictar una resolución fundada en alguno de ellos, se motivarán necesariamente las razones por las que no fue publicado previamente en el Portal de Gobierno Abierto de la Administración de la Comunidad de Castilla y León o en el espacio equivalente de los restantes sujetos obligados. Una vez dictada la resolución, se procederá inmediatamente a su publicación".

En relación con los instrumentos jurídicos que cita este apartado, en la medida en que buena parte de ellos tienen por objeto la dirección de órganos jerárquicamente dependientes, la falta de publicación exigiría más bien la derivación de las responsabilidades que correspondan. En cuanto a la motivación, en la resolución que se funde en instrumentos no publicados, lo trascendente será, no tanto la justificación de la falta de publicación, sino que el instrumento no publicado se incorpore al texto de la resolución, al modo previsto en el artículo 88.6 de la Ley 39/2015 que regula la denominada motivación *in aliunde*.



Por último, en el apartado 2.e) se debe valorar la conveniencia de la inclusión de la publicidad de la declaración de lesividad para el interés público de actos en materia de contratación, así como la de trasladar el contenido de este apartado al artículo 26 que regula la información sobre la contratación.

Artículo 23. Información relativa a la atención y participación ciudadana

En la letra g) de este artículo se establece la obligación de publicar “Las listas de espera existentes para el acceso a cualquiera de los servicios que preste su Administración pública, con disociación de datos personales. Se procurará que esta información incorpore algún sistema que permita a cada persona conocer el lugar que ocupa en ellas”.

A este respecto, debe aclararse si el precepto se refiere a listas de espera que cuenten con una regulación expresa que las defina, como puede ocurrir en el ámbito sanitario o, en otro caso, qué debe entenderse por tal y su relación con los plazos máximos de resolución y notificación de los procedimientos.

Artículo 26. Información sobre la contratación administrativa y privada

Como se indicó con carácter general al principio de este capítulo, se reitera ahora en particular la conveniencia de identificar las obligaciones de publicidad adicionales del anteproyecto sobre las contenidas en la Ley 9/2013, en la Ley 9/2017 y en las leyes 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las administraciones públicas y 11/2006, de 26 de octubre, del patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

En relación con ello y en cuanto a la contratación del sector público, conviene recordar que el perfil de contratante, que se aloja en la plataforma de contratación del sector público, es el elemento que agrupa la información y documentos relativos a la actividad contractual de los órganos de contratación al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos, y que publica aquella en formatos abiertos y reutilizables, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 9/2017. A la vista de ello, la consecución de los objetivos del anteproyecto ganaría en agilidad y permitiría una reducción de cargas y costes admitiendo la sustitución que precisamente prohíbe el artículo



26.5 del anteproyecto (“La remisión a la información y documentación publicada en la plataforma de contratación del sector público no podrá sustituir a la publicación de la información enunciada en los apartados anteriores, que se efectuará de manera estructurada y en formatos reutilizables”). Favorece aquella solución el mayor grado de detalle y de precisión técnica con el que el artículo 63 de la Ley 9/2017 recoge las obligaciones de publicidad a través del perfil y, la cláusula abierta de su apartado 2, según el cual “El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos y documentos referentes a la actividad contractual de los órganos de contratación”.

En cualquier caso, a la vista de tal regulación se considera que en la mención a los contratos menores que efectúa el anteproyecto debieran respetarse las excepciones recogidas en la normativa básica de contratación, que exceptúa de publicación los inferiores a 5.000 euros abonados mediante anticipos de caja fija o similar; que junto a las mesas de contratación falta la referencia a la identificación de los comités de expertos u órganos técnicos especializados que deban intervenir en la evaluación de los criterios de adjudicación de los contratos mediante juicios de valor; y que debe hacerse referencia a las excepciones a la publicidad en los casos que determina el artículo 154.7 de la Ley 9/2017 las cuales, en los términos que se establecen que exigen con carácter previo a su aplicación la emisión de informe por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Artículo 27. Información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios

Teniendo en cuenta que el instrumento de la encomienda de gestión entre órganos o entidades de la misma Administración y su resolución, y el convenio, cuando la encomienda se realiza entre distintas Administraciones, es objeto de publicidad en el boletín oficial correspondiente, incluso como condición de eficacia en el primer caso, según se establece el artículo 11.3 de la Ley 40/2015, debiera incluirse la mención o enlace al referido boletín oficial en la información del artículo 27.2 del anteproyecto.





Artículo 28. Información sobre ayudas y subvenciones

Se debe mejorar la redacción del artículo 28.2 del anteproyecto.

Por otra parte, en relación a la duplicidad del sistema de información que vuelve a producirse, ahora en la materia de subvenciones, por la previsión que recoge el artículo 28.3 del anteproyecto ("La remisión a la información y documentación publicada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones no podrá sustituir a la publicación de la información enunciada en los apartados anteriores, que se efectuará de manera estructurada y en formatos reutilizables."), hay que recordar que, al igual que los instrumentos al servicio de la transparencia previstos en la Ley de Contratos, la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) regulada con carácter básico en los artículos 18 y 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, tiene por finalidades promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas y opera como sistema nacional de publicidad de las subvenciones en aplicación de los principios recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, de modo que la prohibición prevista en el artículo 28.3 del anteproyecto se compadece mal con la simplificación en la gestión administrativa, pieza clave para la efectividad del principio de buena administración.

Artículo 30. Impulso normativo de la transparencia

A fin de conseguir una aplicación homogénea de la previsión del artículo 30 del anteproyecto convendría que en él se estableciese que el correspondiente proyecto normativo debe contar en ese punto con un informe del centro directivo competente en materia de transparencia, de cuyo contenido se debe dar cuenta en la Memoria del proyecto normativo.

En cualquier caso, se debe revisar la redacción de este artículo, pues la vocación de generalidad de la que parece disponer desaparece con la mención al análisis de impacto normativo, que no siempre es preceptivo de acuerdo con el artículo 4.1 del Decreto 43/2010, especialmente en el ámbito reglamentario, lo que determina a su vez que la limitación de las excepciones a los ámbitos





institucional y organizativo del segundo párrafo de este precepto no sea completa.

Título II. Acceso a la información pública

Capítulo I. Régimen jurídico material

Artículo 32. Derecho de acceso a información pública de los interesados en un procedimiento

El párrafo primero de este precepto debe referirse a los interesados en un procedimiento en curso. Por su parte, en el párrafo segundo, se debería eliminar la expresión “el mayor acceso posible”, puesto que no añade plus alguno a la garantía de acceso en los términos del artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015.

Artículo 33. Regímenes jurídicos específicos de acceso

En el párrafo primero del artículo 33.1 del anteproyecto debiera sustituirse la expresión “normativa básica estatal y autonómica de desarrollo” por la de “normativa específica”, en la medida en que en determinadas materias la normativa estatal puede no ser “básica” y que no exista desarrollo normativo autonómico. A su vez, en cuanto al acceso de los procuradores a la información de las Cortes de Castilla y León debe estarse a lo dispuesto en su respectivo reglamento, conforme a la disposición adicional octava de la Ley 19/2013.

Se debe aclarar igualmente la redacción del párrafo segundo del mismo artículo 33.1, que establece simultáneamente la aplicación directa y la supletoria del régimen de impugnación de la sección 2ª del capítulo II del título II del anteproyecto, en las materias con un régimen específico de acceso. Igualmente debe modificarse la redacción del párrafo ya que no es la resolución la que se rige por el régimen de impugnaciones previsto en la sección 2ª del capítulo II, sino que la impugnación de la resolución se rige por lo dispuesto en tal sección.

En lo demás, siguiendo el esquema de la Ley 19/2013, el contenido de los artículos 32 y 33 podría trasladarse a una disposición adicional.



Artículo 34. Límites al acceso

En el artículo 34.1 convendría hacer una remisión a la regulación de la sección 1ª del capítulo III de la Ley 19/2013.

Capítulo II. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

Sección 1ª. Procedimiento

Artículo 35. Competencia

El artículo 35.2 del anteproyecto señala que “En el caso de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, serán competentes para resolver los secretarios generales de cada consejería, los delegados territoriales y los máximos órganos unipersonales de las entidades enunciadas en el artículo 2.2 que formen parte de ella, previo informe del órgano o unidad administrativa que corresponda que posea la información solicitada”.

Ahora bien su segundo párrafo matiza que “Cuando la información solicitada esté publicada en alguno de los portales web de la Administración de la Comunidad de Castilla y León o concurra alguna de las causas generales de inadmisión del artículo 38.2, la competencia corresponderá al órgano directivo competente en materia de coordinación del acceso a la información pública”, es decir, a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, que es el centro directivo competente para la coordinación y supervisión de actuaciones en materia de acceso a la información pública, de acuerdo con el artículo 7.a) del Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

En el expediente debe motivarse en base a razones de eficacia esta diferenciación de órganos competentes para la resolución del procedimiento en la Administración General de la Comunidad.

En lo que se refiere a la Administración Institucional autonómica, en la medida en que organismos autónomos y entes públicos de derecho privado disponen de personalidad jurídica propia y diferenciada de la Administración General, se entiende que la atribución de la competencia para resolver a un



órgano de esta última, distinto además de la Consejería de adscripción, y que tampoco dispone del carácter de entidad pública independiente, desnaturaliza la configuración legal de los entes de la Administración Institucional que contiene la Ley 3/2001, a la que contradice.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 37. Solicitud

En el artículo 37.2 debiera suprimirse por reiterativa con el artículo 4.3 del anteproyecto la siguiente referencia: "En el requerimiento, se concretará el plazo de 15 días para la remisión de la información, pudiéndose aplicar las multas coercitivas previstas en el artículo 4.3 en caso de demora en el cumplimiento de este deber". También se propone que se valore la supresión del artículo 37.4 al no establecer peculiaridad alguna en relación al régimen de subsanación del procedimiento administrativo común. Por último, cabe apuntar que los términos del artículo 37.3 ("No será necesario que el solicitante acredite su identidad") pueden inducir a confusión, en la medida en que el artículo 17.2 de la Ley 19/2013 establece como mención de la solicitud la identidad del solicitante, por lo que convendría enfatizar la diferencia entre ambos.

Artículo 38. Causas de inadmisión

No parece acertada la diferenciación que hace el precepto entre causas de inadmisión especiales y generales, que parece que se quiere fundar en la normativa que las especifica, las primeras la Ley 19/2013 y las segundas el anteproyecto, aunque estas causas generales no son más que aplicación del artículo 13 y disposición adicional primera de la Ley 19/2013.

Artículo 40. Formalización del acceso

El artículo 40.1. a) del anteproyecto dispone que "La información se suministrará en el formato solicitado, salvo que concurra alguna de las circunstancias siguientes y se motive suficientemente en la resolución que ponga fin al procedimiento: Que la información ya haya sido difundida previamente en otra forma o formato y el solicitante pueda acceder a ella



fácilmente. En este caso, se deberá informar al solicitante de dónde y cómo puede acceder a dicha información o, en su caso, remitírsela en el formato disponible”.

En el informe al anteproyecto del Comisionado de Transparencia se pone de relieve que este precepto “puede entrar en contradicción con la interpretación realizada por esta Comisión, siguiendo el Criterio Interpretativo CI/009/2015, de 12 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de lo dispuesto en el artículo 22 de la LTAIBG, acerca del acceso a información pública que se encuentre publicada (...) señala expresamente que `en caso de que el sujeto que realiza la solicitud haya manifestado expresamente su voluntad de relacionarse de forma no electrónica con la Administración, la información se habrá de servir íntegramente por el medio escogido en la solicitud de información, sin remisión a ninguna plataforma o dirección genérica ni previa colgada en la red´”.

Sección 2ª Impugnación

Artículo 41. Reclamación en materia de acceso

En el artículo 41.2 se debe precisar que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015, de acuerdo con la previsión del artículo 24.3 de la Ley 19/2013.

El artículo 41.5 del anteproyecto establece que “Las resoluciones en materia de acceso dictadas por las instituciones mencionadas en el artículo 2.3 serán objeto de reclamación ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León si así lo acuerda su máximo órgano de gobierno y previa suscripción del convenio oportuno u, opcionalmente y por decisión del mismo órgano, serán revisadas ante una comisión de composición colegiada que se constituya dentro de cada institución y de acuerdo con las normas que cada una de ellas establezca.

»La información sobre esta vía de reclamación se incorporará a las resoluciones que se dicten en esta materia y estará disponible en sus páginas web”.





Dicha previsión se opone a lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Ley 19/2013, según el cual "(...) contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Artículo 42. Trámite de mediación

La regulación de este trámite, amparada según el órgano directivo proponente en la disposición adicional primera de la LPAC, no debería desconocer la esencia del instituto al que se refiere, caracterizado por su voluntariedad. Así se reconoce en el artículo 1 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, sin que el hecho de que las Administraciones Públicas se sitúen fuera de su ámbito de aplicación, enerve esta consideración.

Por ello, en el precepto debe hacerse mención expresa a su carácter voluntario para la partes y eliminarse de su redacción las expresiones que conducen a una interpretación contraria a tal carácter.

Por esta misma razón, debe suprimirse la infracción grave prevista en el 9º de la letra b) del artículo 53.1 ("La incomparecencia en los trámites de mediación una vez que la Comisión de Transparencia de Castilla y León haya acordado su inicio").

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

Título III. Reutilización de la información pública

Sobre la regulación de la reutilización de la información que se aborda en el Título III conviene recordar que La Ley 37/2007 incorporó al ordenamiento español la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector



público, la cual destaca el valor que tiene la información generada desde las instancias públicas para las empresas como factor de contribución al crecimiento económico y a la creación de empleo y, a su vez, el interés de tal información para los ciudadanos como elemento de participación democrática. La Ley 37/2007 se vio modificada posteriormente por la Ley 18/2015, de 9 de julio, aprobada con el objetivo principal de incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013. La modificación que introdujo la ley 18/2015, no encontró reflejo en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, anterior a la aprobación de aquella.

La Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, prevé en su artículo 19 que “La Directiva 2003/98/CE, modificada por la Directiva indicada en el anexo II, parte A, queda derogada con efectos a partir del 17 de julio de 2021, (...). Las referencias a la Directiva derogada se entenderán hechas a la presente Directiva con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo III”.

No consta hasta la fecha la aprobación de norma básica que transponga el contenido de esta Directiva, la cual, una vez llegado aquel término dispondrá del denominado efecto directo, en los términos definidos por la jurisprudencia del TJUE, lo que supone, en resumen, que sus preceptos que sean suficientemente precisos e incondicionados como para permitir que un particular pueda invocarlos frente a los poderes públicos son directamente aplicables con preferencia a cualquier norma interna que la contradiga, efecto que vincula a todas las autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales del Estado.

Artículo 43. Reutilización de la información por defecto.

El párrafo segundo del artículo 43 (“Con carácter general, la información publicada por los sujetos enumerados en el artículo 2 será reutilizable sin necesidad de autorización previa. En este caso, se respetarán los criterios generales y condiciones establecidas en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre”) parece referirse a las condiciones de reutilización generales establecidas en el artículo 8 de la Ley 37/2007 y así debiera especificarse para una mejor comprensión de la norma.



A este respecto cabe recordar que La Ley 37/2007 distingue la reutilización incondicionada, la sometida a condiciones establecidas en licencias-tipo, la que previa solicitud y tramitación del procedimiento que determina su artículo 10, o la norma autonómica correspondiente, se otorga mediante licencia -que puede incorporar condiciones de reutilización- y, finalmente, los acuerdos exclusivos (artículo 4.2). Como opción, el artículo 8 de la Ley 37/2007 prevé que la reutilización de la información de todos los sujetos pasivos de la norma, es decir, de las Administraciones y organismos del sector público de su artículo 2, pueda estar sometida, entre otras, a las condiciones generales que en el mismo se detallan.

Artículo 45. Características de la información reutilizable

En relación con el contenido de este artículo deben tenerse presentes las previsiones del artículo 5 de la Ley 37/2007 y, en particular, convendría hacer una mención expresa a las medidas que, de acuerdo con su apartado 5, deben adoptarse por los sujetos obligados y su adecuación para facilitar que aquellos documentos destinados a personas con discapacidad estén disponibles en formatos que tengan en cuenta las posibilidades de reutilización por parte de ellas.

Artículo 47. Condiciones generales para la reutilización

El artículo 47.2 del anteproyecto convierte la facultad de establecer tarifas prevista en el artículo 7.1 de la Ley 37/2007 en obligación en el ámbito de la Administración autonómica y la amplía a dos supuestos no previstos en esta última (tarifas por los costes para la disociación de datos personales y por las medidas adoptadas para proteger información comercial confidencial).

Aunque estos dos supuestos sí que aparecen contemplados en el artículo 6 de la Directiva (UE) 2019/1024, no parece previsible que una eventual falta de transposición por el legislador estatal vaya a generar el efecto directo de la Directiva en este punto, tal como refiere la Memoria, porque generalmente el particular interesado no demandará la aplicación de la tarifa y porque no se trata de un precepto suficientemente preciso e incondicionado pues, en todo caso, su establecimiento exigirá que se siga la tramitación prevista para ello en la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León (a la que se debería mencionar, sin perjuicio de





que en tal procedimiento se integre el informe de la Consejería de Transparencia).

Debe tenerse en cuenta la limitación de la tarifa a los "costes marginales" que, por excepción, pueden superarse no obstante por las entidades determinadas en el artículo 6.2 de la Directiva, cuestiones que no refleja el anteproyecto.

Por último, debe aclararse la redacción del artículo 47.3 del anteproyecto ("La puesta a disposición de la información, con fines a su reutilización, lleva aparejada la cesión universal, gratuita y no exclusiva de los derechos de propiedad intelectual, con los plazos legalmente previstos") en relación con los casos en los que un tercero fuese el titular inicial de los derechos de propiedad intelectual.

Artículo 48. Cláusula "open data"

Se recomienda la utilización de la expresión "datos abiertos" en el título de este artículo u otros lugares del texto que se refieran a ello. Por otra parte, al igual que en el caso del artículo 35 del anteproyecto, se formula de nuevo una observación sustantiva en relación con la intervención de un órgano de la Administración General en la actuación de los entes públicos de la Administración Institucional de la Comunidad, en este caso, a través de la emisión de un informe favorable que condiciona el desarrollo informático que realizan.

Artículo 49. Tramitación de solicitudes de reutilización

En el apartado 1 de este precepto se dispone que "La competencia para la resolución de las solicitudes de reutilización corresponderá a los órganos previstos en el artículo 35". Ha de realizarse una definición más clara de la competencia teniendo en cuenta que el párrafo segundo del artículo 35.2 hace mención a la competencia de la Consejería de Transparencia en determinados casos que no parecen entrar en aplicación en materia de reutilización, lo que puede dar pie a la confusión.

El apartado 3 de este artículo amplía el plazo máximo de resolución y notificación a 1 mes, frente al de 20 días que recoge la norma estatal, no básica



en este punto. A su vez, para mayor claridad debiera remitirse directamente al efecto desestimatorio del silencio establecido en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, pues la Ley 37/2007 previene el efecto desestimatorio del silencio en el artículo 20.8, que es no básico, lo que obliga a acudir, por la cadena de remisiones que efectúa el 49.3 del anteproyecto, pasando por la disposición adicional primera y final octava de la ley 19/2013, al citado artículo 20.4 de la misma, donde se establece dicho efecto desestimatorio, frente a la regla general de silencio positivo que operaría aplicando el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, ante la solo aparente omisión del anteproyecto.

Título IV. Régimen sancionador

Capítulo I. Infracciones y sanciones

Sobre el régimen sancionador que establece el anteproyecto, este Consejo comparte el parecer del informe emitido por los servicios jurídicos, que trata ampliamente la cuestión y que considera que “En conclusión, y más allá de reconocer la necesidad de que debiera existir un régimen sancionador adecuado y completo, comprensivo de las conductas irregulares o incumplidoras de las obligaciones legales existentes en materia de transparencia y publicidad activa y de derecho de acceso a la información pública, y su correspondiente sanción, (...) dicha posibilidad debería pasar previamente por una adecuada previsión sancionadora en la legislación básica del Estado, que en este caso no se produce, parcialmente respecto a la transparencia y publicidad activa (sólo cabrían infracciones y sanciones en relación a las nuevas obligaciones autonómicas que imponga el anteproyecto) y totalmente respecto al derecho de acceso a la información pública (no cabría ninguna infracción y sanción), argumentación que debe respetarse por el órgano autonómico proponente del anteproyecto. Ya hemos señalado que este problema no se suscita respecto a las infracciones y sanciones del anteproyecto sobre la reutilización”. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, FJ 2) que toda regulación en este extremo sea de exclusiva competencia del Estado. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1



CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al 'administrativo común', cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones - en el marco ya señalado-, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales." (SSTC 87/1985, FJ 8, y STC 218/2013)".

En efecto, en lo referente a la publicidad activa el legislador autonómico podrá prever, un régimen más amplio, también en materia sancionadora, de acuerdo con la habilitación resultante del artículo 5.2 de la Ley 19/2013 ("Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad"). Pero no podrá establecer el régimen sancionador que desarrolle el previsto en la normativa básica en relación con la publicidad activa, porque no ha sido establecido por el legislador estatal, que solo ha incluido al respecto un precepto, no básico, el 9.3 ("El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora").

A la misma conclusión se llega en lo atinente al ejercicio del derecho de acceso a la información, para el que el legislador estatal solo ha introducido una medida disciplinaria en el artículo 20.6, de carácter básico, ("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"), más allá de la cual no procederá el ejercicio de las facultades de desarrollo de la normativa básica modulando tipos y sanciones, por no haberse definido un régimen sancionador en aquella. En este punto, además, la norma básica, no ha establecido previsión similar a la que, de acuerdo con el artículo 5.2 sobre publicidad activa, permite a la Comunidad Autónoma establecer un régimen más amplio sobre el que pudiera vertebrar un régimen sancionador.



En consecuencia, deben suprimirse en el anteproyecto los tipos y sanciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso referidos a conductas o al cumplimiento de obligaciones previstas, pero no tipificadas como infracción, en la norma básica. Ello afecta a los definidos en los artículos 53, apartados 1 y 2, y 54, en los que solo podrán establecerse tipos y sanciones en relación con las obligaciones de publicidad activa que introduzca la Comunidad Autónoma conforme a las facultades de ampliación del artículo 5.2 de la Ley 19/2013 y los que desarrollen el régimen sancionador de carácter básico en materia de reutilización de la Ley 37/2007 y en materia de acceso a la información pública del artículo 20.6 de la Ley 19/2013.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

El mismo carácter sustantivo dispone la observación que se efectúa al artículo 53.1.b.9ª) que tipifica como infracción grave la incomparecencia en el trámite de mediación, de acuerdo con la argumentación efectuada en el comentario al artículo 42 del anteproyecto; y al artículo 53.1.c.5ª), que se aparta de lo dispuesto en el artículo 20.6 de la Ley 19/2013, que solo prevé el establecimiento de infracción grave por incumplimiento de obligación de resolver sobre el acceso, que ha de ser reiterado y que ya tiene su reflejo en el artículo 53.1.b.3ª) del anteproyecto (única infracción en materia de acceso que, como se ha indicado, tiene cobertura en la Ley 19/2013), sin que proceda su establecimiento como infracción leve ni la consecuente sanción como tal, en los términos del artículo 54.2 del anteproyecto.

Sin perjuicio de lo expuesto, debe cohonestarse la previsión del artículo 54.1 que, por la remisión que efectúa al artículo 30 de la Ley 19/2013 (sanciones en materia de Buen Gobierno), establece como sanción grave y muy grave “La declaración del incumplimiento y su publicación en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial que corresponda”, con el artículo 54.5 que generaliza tal publicación, no como sanción, sino como -obligación de publicidad activa. Por otra parte, en el mismo artículo 54.1 se debe acotar la remisión al artículo 30 de la Ley 19/2013, indicando los apartados concretos de este que resultan aplicables, puesto que no parece que dicha remisión sea integral, a la vista de que el artículo 54.6 regula los criterios de graduación de las sanciones de forma diferente a la establecida en el artículo 30.5 de la Ley 19/2013.



A su vez, de acuerdo con la acumulación de sanciones que posibilita el artículo 54.6, *in fine*, en relación con el artículo 54.3 se debe justificar el diferente trato que se establece para los sujetos de los artículos 3 y 4 del anteproyecto en la sanción de faltas leves (amonestación y multa), respecto a la sanción de las faltas leves en que incurran los altos cargos y responsables o asimilados de los sujetos del artículo 2, a los que alude el artículo 54.1, que solo serían sancionados con amonestación de acuerdo con el artículo 30.1 de la Ley 19/2013. En lo demás, en el mismo artículo 54.3 se debe valorar la posibilidad de hacer referencia a la inhabilitación, o más bien, a la prohibición de actuar como entidades colaboradoras en materia de subvenciones, y considerar la regulación que para estas y los beneficiarios de las subvenciones se establece al respecto en los artículos 12 y 13.2 de la Ley 38/2003.

Capítulo II. Procedimiento

Artículo 55. Procedimiento sancionador

En el primer párrafo del artículo 55.3 del anteproyecto se debe añadir, el requisito que es presupuesto de la ampliación de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 39/2015, esto es, que "(...) se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21 (...)".

Artículo 56. Competencia sancionadora

El segundo párrafo del artículo 56.1 del anteproyecto se opone a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común, en particular, a los artículos 58 y 61 de la Ley 39/2015, al prever la obligatoriedad del inicio del procedimiento sancionador "En el caso de que en dicho plazo el presunto responsable no acomode su actuación a lo requerido por el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, este instará el inicio del procedimiento sancionador y remitirá las actuaciones al sujeto obligado que corresponda para su incoación, instrucción y resolución. En este caso, el inicio del procedimiento será obligatorio", de modo que su petición vincula al órgano competente.

El artículo 58 de la Ley 39/2015 sobre "Iniciación de oficio" dispone que "Los procedimientos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente,





bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia”.

Por su parte, el artículo 61 de la misma Ley, relativo al “Inicio del procedimiento por petición razonada de otros órganos” establece lo siguiente:

“1. Se entiende por petición razonada, la propuesta de iniciación del procedimiento formulada por cualquier órgano administrativo que no tiene competencia para iniciar el mismo y que ha tenido conocimiento de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento, bien ocasionalmente o bien por tener atribuidas funciones de inspección, averiguación o investigación.

»2. La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación.

»3. En los procedimientos de naturaleza sancionadora, las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron”.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Carácter sustantivo dispone igualmente la observación a las letras b) y c) de los apartados 2 y 3 del mismo artículo 56, en la medida en que coarta la autonomía organizativa de las respectivas entidades a las que en ellas se aluden, las locales y los sujetos obligados del artículo 2.3 del anteproyecto.

Por otra parte, la competencia para la incoación y resolución del procedimiento sancionador que se asigna a la Junta de Castilla y León en el supuesto de la letra a) de los apartados 2 y 3 del mismo artículo (cuando la competencia sancionadora recayera sobre el sujeto responsable de la infracción) o a la Junta y al Consejero de Transparencia (en infracciones de altos cargos o asimilados) debiera limitarse a la Administración General, puesto que





en la Institucional, siguiendo la lógica del anteproyecto, la competencia puede recaer en su máximo órgano colegiado de gobierno.

En cualquier caso, como pone de manifiesto el informe al anteproyecto del Comisionado de la Transparencia "el principal problema observado (...) es el ya referido acerca de la posible identidad entre sujeto responsable y sujeto competente para incoar el procedimiento sancionador (lo que, evidentemente, imposibilita su desarrollo [del régimen sancionador]); incluso en el caso de que esa identidad de sujetos no se produzca, el sujeto responsable de la infracción y el competente para la incoación o resolución del procedimiento sancionador se integrarán dentro de la misma organización o entidad, lo cual puede dificultar el normal desarrollo de los procedimientos sancionadores. En la mayoría de los casos, este obstáculo únicamente podría salvarse designando a una autoridad independiente como competente para la incoación del procedimiento sancionador y para la imposición de sanciones, como ocurre en el ámbito de la protección de datos".

Título VI.- Comisionado y Comisión de transparencia

Artículo 62. Funciones

Entre las funciones del Comisionado del apartado 2 de este artículo convendría incluir algunas que aparecen estrechamente vinculadas a un desarrollo eficaz de su labor, pero que no menciona el anteproyecto, como la de informar preceptivamente las normas de desarrollo de la ley y las demás que se dicten en esta materia, en sentido similar a la que dispone el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de acuerdo con el artículo 38.1.c) de la Ley 19/2013, cuestión con la que se muestra conforme el Comisionado en su informe al anteproyecto.

Disposiciones adicionales

Segunda. Entidades locales

Deben concretarse las características del trámite participativo previsto en el párrafo segundo del apartado primero de esta disposición, en la medida en que la inobservancia de las reglas previstas para su desarrollo puede condicionar la validez del acuerdo adoptado al efecto por la entidad local. Además, dichas



reglas debieran ser homogéneas para todas las entidades locales a las que se refiere la disposición.

En el apartado 2 de esta disposición adicional, relativo a la frecuencia de actualización de la publicidad, conviene aclarar si el término que se emplea, publicidad obligatoria, incluye la acordada por la entidad local de entre los artículos 19 a 29 del anteproyecto, o solo la que sea preceptiva de acuerdo con la Ley 19/2013 u otra disposición legal distinta al anteproyecto. En este último caso, convendría precisar la frecuencia de actualización de la primera.

Sexta. Unidades de transparencia

El contenido del apartado 1 de la disposición adicional sexta debiera figurar en el articulado del anteproyecto.

El apartado segundo de esta disposición prevé que la dotación de puestos de trabajo de las unidades de transparencia "se llevará a cabo en el plazo de 6 meses desde la publicación de la modificación de las estructuras orgánicas que corresponda en el Boletín Oficial de Castilla y León". Con el fin de que la efectividad de esta disposición, y en definitiva la de la propia Ley, no se vea pospuesta indefinidamente, la ley debe fijar un término para efectuar la modificación de las estructuras orgánicas en lo relativo a tales unidades.

Séptima. Registro General Electrónico de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

El artículo 2 del Decreto 66/2013, de 17 de octubre, por el que se regula el Registro General Electrónico de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, circunscribe su ámbito de aplicación "a todos los convenios que suscriban las siguientes entidades con cualquier institución, administración o persona física o jurídica: (...)", con las excepciones que detalla su apartado segundo.

El encargo a medios propios carece de la condición de convenio, de acuerdo con lo previsto en los artículos 32 y 33 de la Ley 9/2017, de modo que el mandato que pudiera contener el anteproyecto para conseguir la inclusión de los encargos en el mencionado Registro, no debiera orientarse en el sentido que





establece esta disposición adicional, sino en el de promover la correspondiente modificación reglamentaria en el plazo que se considere oportuno.

Duodécima. Impulso de la transparencia en la actividad contractual y de fomento

Esta disposición adicional indica que “Los órganos competentes de los sujetos obligados por esta ley analizarán la posibilidad de incorporar como un criterio baremable en sus licitaciones y convocatorias de ayudas y subvenciones la transparencia con la que actúan quienes opten a ellas”.

En relación con la alusión a la Ley 9/2017 cabe decir que, si bien uno de los objetivos que inspiran su regulación, es el de garantía de la publicidad y transparencia ello se refiere a los procedimientos, según establece su artículo 1.

Diferenciado del anterior se encuentra el objetivo de conseguir una mejor relación calidad-precio, para cuya consecución se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

De este modo, la publicidad y transparencia vinculadas al primero de los objetivos mencionados, aparecen como principios que deben impregnar la tramitación de los procedimientos de adjudicación en garantía de la igualdad y no discriminación de los licitadores y, por ello, las indicaciones que al respecto pudieran incluirse en el anteproyecto, de considerarse necesarias, debieran orientarse en esta dirección y no en la relativa a los criterios de adjudicación de los contratos.

En las ayudas y subvenciones otorgadas en concurrencia competitiva, a las que parece referirse esta disposición del anteproyecto, la transparencia únicamente podría aparecer como criterio baremable, cuando tuviera vinculación directa con el comportamiento o actividad que pretende fomentarse a través de la subvención, a fin de posibilitar una comparación entre las solicitudes presentadas. De acuerdo con el artículo 22.1 de la Ley 38/2003 “(...) A efectos de esta ley, tendrá la consideración de concurrencia competitiva el



procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios”.

Disposiciones finales

Segunda. Entrada en vigor

El apartado segundo de esta disposición final, señala que “Las obligaciones de publicidad activa no previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre y en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, entrarán en vigor a los 6 meses desde la publicación de la ley.

»Para las entidades locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, la entrada en vigor de las obligaciones de publicidad activa no previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se producirá en el plazo de un año desde la publicación de esta ley”.

En relación con ambas previsiones y tal como ha tenido ocasión de comentarse al articulado, debieran determinarse con claridad cuáles son las obligaciones de publicidad activa incorporadas por el anteproyecto en uso de la facultad establecida en el artículo 5.2 de la Ley 9/2013.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Una vez que se complete la tramitación del anteproyecto en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del dictamen; atendidas las observaciones efectuadas a los artículos 35.2, 41.5, 42, 53, 54, 56, apartados 1 a 3, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de la Castilla y León”; y consideradas las



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

