



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

Asunto: Solicitud de dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre el régimen sancionador en el anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización

De conformidad con lo establecido en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Administración en los anteproyectos de ley, excepto los anteproyectos de ley de presupuestos anuales de la Comunidad de Castilla y León.

Con fecha 29 de junio del año en curso se emitió por el Consejo Consultivo de Castilla y León el dictamen 191/2021 sobre el anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización. En dicho dictamen, se efectúa una observación sustantiva relativa a las infracciones tipificadas en el capítulo I del título IV, rubricado "Régimen sancionador".

En concreto, por ese Consejo Consultivo se efectúan las siguientes consideraciones:

"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





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

(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





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

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”.

Pues bien, tras el examen de tal observación, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, autora de dicho anteproyecto de ley, ha efectuado las adaptaciones oportunas en el citado texto, adaptaciones que desea elevar a ese Consejo Consultivo para recabar nuevo dictamen a fin de asegurar que el nuevo texto se adapta a su dictamen emitido en junio pasado.

Tal como cabe deducir del dictamen extractado, el Consejo Consultivo considera que la normativa autonómica solo puede moverse en el exiguo margen ya advertido. Por este motivo, el título que hasta la emisión del dictamen se dedicaba al régimen sancionador debería sufrir una importante alteración en dos direcciones:

- a) Tipificar como infracciones aquellas obligaciones que enuncia la futura ley autonómica y que no tienen reflejo en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG en adelante), cuestión esta que sucede en todas las materias reguladas, pero con distinta intensidad (limitada en el ámbito de la publicidad activa y derecho de acceso a la información, pero plena en materia de reutilización).

A este respecto debemos hacer una observación en relación a lo que manifiesta el Consejo Consultivo sobre la capacidad de tipificación en materia de derecho de acceso a la información pública, ya que pasa por alto que existen obligaciones propias en esta materia previstas en el anteproyecto de ley que no lo están en la LTAIBG. La introducción de estas obligaciones propias en el anteproyecto no ha sido objetada por el Consejo





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

Consultivo, que las ha visto posibles y ajustadas a derecho en virtud de la previsión recogida en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Por ello, siguiendo el criterio expuesto en su dictamen ("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"), el incumplimiento de estas obligaciones podría ser coherentemente tipificado como infracción en el anteproyecto de ley.

- b) Desarrollar un régimen de ejecución forzosa (multas coercitivas) de actos y obligaciones previstos tanto en la LTAIBG como en la futura ley autonómica, dado que a este ámbito material de la ejecución forzosa no le afectan las limitaciones que el Consejo Consultivo ha identificado en su dictamen aplicables al régimen sancionador. Por este motivo se añadiría un nuevo capítulo y artículo donde se identificarían las obligaciones, los responsables, la competencia, el procedimiento y las cuantías -en estos dos últimos casos, por remisión a lo dispuesto en el artículo 4.3 del anteproyecto de ley- que conforman este régimen jurídico.

Con respecto a la posibilidad de aplicar este régimen de ejecución forzosa en el ámbito de la transparencia no ha efectuado el Consejo Consultivo ninguna objeción en su dictamen, tanto con respecto a la inexecución de obligaciones recogidas en la normativa básica (artículo 4.3) como de alguna propia del anteproyecto de ley (artículo 41.6), cuando permite al Comisionado de Transparencia la imposición de multas coercitivas por la inexecución de sus resoluciones firmes.

Esta decisión se toma ante la necesidad evidente de que la ejecución de las obligaciones legales en materia de transparencia no quede "en papel mojado" y al albur exclusivo de la voluntad de quien debe cumplirlas, una vez aceptada la posición del Consejo Consultivo respecto de las limitaciones relativas a la capacidad de tipificación de infracciones por la futura ley autonómica.

Según lo expuesto, el texto resultante de la aceptación de la observación del Consejo Consultivo expuesta en este escrito y cuyo conocimiento se somete de nuevo a dictamen sería el siguiente:

"Nuevo artículo. Multas coercitivas.





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

1. Además de lo dispuesto en el artículo 4, se podrá recurrir a la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa para garantizar el cumplimiento de los actos y obligaciones que se enuncian en el presente artículo.

2. La ejecución de los siguientes actos y obligaciones podrá ser exigida mediante este medio de ejecución forzosa:

a) La publicación de la información y contenidos que constituyen el objeto de alguna obligación de publicidad activa prevista en esta ley y en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

b) La publicación de las resoluciones denegatorias de acceso y de inadmisión cuando sea obligatorio.

c) La materialización del acceso a la información pública con respecto a lo estimado.

d) El cumplimiento de las resoluciones firmes de la Comisión de Transparencia de Castilla y León dictadas en procedimientos de reclamación en materia de acceso a la información pública.

e) La publicación de las sanciones impuestas al amparo de esta ley cuando esta sea preceptiva.

3. Las multas coercitivas se podrán imponer a los responsables del cumplimiento de estas obligaciones de conformidad con lo dispuesto en esta ley. En la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en el ámbito de la publicidad activa lo serán los titulares de los órganos directivos que sean responsables de los compromisos incorporados al catálogo de información pública, y en el ámbito del acceso a información pública los titulares de los órganos con competencia para resolver los procedimientos en esta materia.

En cuanto a la publicidad de las sanciones previstas en esta ley, serán responsables los titulares de los órganos que las hayan impuesto.

4. Será competente para la imposición de las multas coercitivas el Comisionado de Transparencia de Castilla y León.





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

5. El procedimiento para su imposición y la cuantía de las multas coercitivas será la prevista en el artículo 4.3.

Artículo 54 (*antiguo artículo 53*). *Infracciones.*

1. Son infracciones imputables a los sujetos previstos en el artículo 53 a):

a) Infracciones muy graves: el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en esta ley o la publicación de información no veraz, a excepción de las enunciadas en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en más de tres ocasiones en un periodo de tres años¹.

b) Infracciones graves:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en esta ley, a excepción de las enunciadas en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en más de dos ocasiones en un periodo de dos años².

2ª) El incumplimiento reiterado en más de dos ocasiones en un periodo de un año de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública³.

3ª) La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León, previo requerimiento sin ser atendido⁴.

4ª) El incumplimiento del deber de solicitar el informe a que se refiere el artículo 47.2 o la actuación con desconocimiento del mismo en materia de reutilización⁵.

c) Infracciones leves:

1ª) El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en esta ley, a excepción de las enunciadas en los artículos 6 a 8 de la Ley

¹ Deja fuera incumplimientos de obligaciones de publicidad activa de la LTAIBG.

² Deja fuera incumplimientos de obligaciones de publicidad activa de la LTAIBG.

³ Recoge y especifica la infracción tipificada en el artículo 20.6 de la LTAIBG.

⁴ Infracción propia del anteproyecto de ley.

⁵ Infracción propia del anteproyecto de ley y en esta materia se puede tipificar sin límite.





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

19/2013, de 9 de diciembre, cuando no constituya infracción grave o muy grave, entre otras, la obligación de actualizar la información en los plazos establecidos⁶.

2ª) El incumplimiento del deber de comunicación a que hace referencia el artículo 6.2⁷.

3ª) El incumplimiento del deber de asistencia del artículo 36⁸.

4ª) El dictado de la resolución de acceso sin solicitar el informe preceptivo a que hace referencia el artículo 39.1⁹.

2. Son infracciones imputables a las personas y entidades a las que se refiere el artículo 3 y 4:

a) Infracción muy grave: el incumplimiento del requerimiento de información en los términos del artículo 4.2 cuando sea para dar cumplimiento a una resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León en materia de acceso a la información pública¹⁰.

b) Infracción grave: la falta de contestación al requerimiento de información por parte de alguno de los sujetos obligados para dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad activa, a excepción de las enunciadas en los artículos 6 a 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre¹¹.

3. Son infracciones imputables a los reutilizadores las tipificadas en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre¹².

Sin perjuicio de lo expuesto, también deseamos efectuar algunas consideraciones sobre el contenido del dictamen extractado al inicio de este escrito, de cara a que puedan ser debidamente valoradas en la emisión del que

⁶ Deja fuera incumplimientos de obligaciones de publicidad activa de la LTAIBG.

⁷ Infracción propia del anteproyecto de ley.

⁸ Infracción propia del anteproyecto de ley.

⁹ Infracción propia del anteproyecto de ley.

¹⁰ Infracción propia del anteproyecto de ley. En la LTAIBG la obligación se limita al suministro de información en el curso de la tramitación de una solicitud de acceso a la información, no para dar cumplimiento a una resolución del órgano de control.

¹¹ Deja fuera la sanción de incumplimientos de obligaciones de publicidad activa de la LTAIBG.

¹² Además de tipificar infracciones que ya están en la normativa estatal, en esta materia no hay límite.





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

ahora se solicita y a fin de reforzar el impulso y garantía de la transparencia en nuestra Comunidad:

1ª) Las obligaciones que la LTAIBG cuyo incumplimiento se tipificó como infracción en el texto remitido para dictamen en mayo pasado están todas ellas incorporadas al anteproyecto de ley autonómica también como propias.

Hay que pensar que si la LTAIBG no las hubiera previsto expresamente, según la argumentación del Consejo Consultivo, podría haberlo hecho sin ningún género de dudas la futura ley autonómica, tal como lo hace con otras muchas que por primera vez se incorporan al texto del anteproyecto y, por ello, su incumplimiento podría haber sido tipificado como infracción según la argumentación del alto órgano consultivo. De esta forma, el hecho de que la LTAIBG haya olvidado o renunciado a su sanción, perjudica según el Consejo Consultivo a la capacidad sancionadora de la Comunidad de Castilla y León de dichos incumplimientos, a la sazón infracciones que no pueden ser finalmente tipificadas según considera. Y todo ello, además, tratándose en este caso de informaciones que generan las administraciones y sujetos obligados de la Comunidad de Castilla y León, y no del Estado.

2ª) En el estricto ámbito de la publicidad activa, la mención contenida en el artículo 5.2 de la LTAIBG, según la cual las Comunidades autónomas pueden establecer regímenes más favorables de publicidad activa, debe comprender también la posibilidad de tipificar como infracciones en la ley autonómica los incumplimientos de obligaciones recogidas en la ley estatal. Sin duda, esto debe formar parte de ese régimen más favorable.

3ª) Ninguna ley autonómica de transparencia vigente en la actualidad de las que incorporan a su texto un régimen sancionador en esta materia, esto es, nada más y nada menos que 10 Comunidades autónomas (Principado de Asturias, Cantabria, Navarra, Cataluña, Comunidad valenciana, Madrid, Castilla-La Mancha, Andalucía, Región de Murcia y Canarias), ha apreciado objeción constitucional o estatutaria alguna para llevar a cabo la tipificación que el Consejo Consultivo de Castilla y León considera que no es posible llevar a cabo. Es más, ninguna de las instituciones equivalentes al Consejo Consultivo de nuestra Comunidad de las que han dictaminado los respectivos anteproyectos de ley cuando su intervención ha sido preceptiva, ha observado ni identificado problema alguno al hacerlo.

4ª) La cita que efectúa el Consejo Consultivo en su dictamen de la doctrina constitucional (SSTC 87/1985 y STC 218/2013) aplica al régimen sancionador en





Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

el ámbito de derechos fundamentales, lo que no es predicable, como sabemos, en lo que se refiere al régimen de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública y de la reutilización. El derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 12 y siguientes de la LTAIBG tiene su encaje en el artículo 105 b) de la Constitución, lo que determina que no pueda ser calificado como derecho fundamental, pero sí un derecho constitucional de configuración legal.

La doctrina citada puede tener su lógica aplicada a los derechos fundamentales, cuya regulación está afectada por la reserva a ley orgánica que establece el artículo 81 de la Constitución, pero tal doctrina no puede extrapolarse a la regulación de cualquier otro derecho de naturaleza diferente con iguales consecuencias.

Además, aquella doctrina liga sus efectos amén de a la circunstancia ya expuesta, a la inexistencia de "fundamento razonable", cuestión esta que no se da en el presente caso como ya se ha argumentado.

5ª) El sistema, pues, resultante de la observación efectuada por el Consejo Consultivo dibuja un sistema complejo que, en resumen, nos conduce a la conclusión de que la ley autonómica solo puede tipificar infracciones de obligaciones que tienen su origen en la futura ley autonómica o que ya están tipificadas en la legislación básica estatal, pero no hacerlo con obligaciones recogidas en la LTAIBG si la misma no tipifica su incumplimiento como infracción.

Esto es realmente llamativo cuando ya toda la comunidad científica y académica, e incluso los parlamentos, gobiernos y administraciones, estatal y autonómicas, coinciden en afirmar que la carencia de régimen sancionador en la LTAIBG es un gran déficit que reduce las posibilidades de aplicación efectiva de la norma y la garantía real de alcanzar administraciones más transparentes. Tal es así que es conocida la intención de que la norma básica se vea modificada en el futuro próximo para que esta omisión sea debidamente subsanada.

El efecto, además, es particularmente grave para el caso de las entidades locales con población menor a 5.000 habitantes, donde los incumplimientos de las obligaciones de publicidad activa no podrían llevar aparejada sanción alguna, una consecuencia en la que probablemente no se ha reflexionado lo suficiente.

En consecuencia, a fin de que posteriormente se envíe al Consejo Consultivo de Castilla y León para su dictamen, se adjunta el escrito de solicitud de nuevo dictamen por parte del Consejero de Transparencia, Ordenación del





**Junta de
Castilla y León**

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Secretaría General

Territorio y Acción Exterior, que se pronuncie sobre la propuesta de redacción de los nuevos artículos y, en su caso, pueda tomar en consideración las alegaciones adicionales que se efectúan.

Por otro lado, se comunica que el expediente completo de tramitación de la norma se encuentra a disposición del Consejo Consultivo en el siguiente enlace de la aplicación de huella normativa de la Junta de Castilla y León:
<https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100Detalle/1284995393750/HuellaNormativa/1284966330264/Redaccion>.

Valladolid, a la fecha de la firma electrónica
EL SECRETARIO GENERAL
José Miguel García García

ILMO. SR. DIRECTOR GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES.

C/ Santiago Alba, 1. 47008 VALLADOLID - TLF: 983 411 100 - www.jcyl.es



COPIA AUTENTICA DEL DOCUMENTO Localizador: AUP63LHGNI92QTB6HA8X12

Fecha Firma: 09/09/2021 09:25:18 Fecha copia: 09/09/2021 10:03:46

Firmado: JOSE MIGUEL GARCIA GARCIA

Acceda a la página web: <https://www.ae.jcyl.es/verDocumentos/ver?loun=AUP63LHGNI92QTB6HA8X12> para visualizar el documento