



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU REUTILIZACIÓN

MEMORIA

La presente memoria se elabora para dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 75 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y en 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.

1.-ESTUDIO DEL MARCO NORMATIVO. DISPOSICIONES AFECTADAS Y TABLA DE VIGENCIAS:

1.1.- Marco normativo:

Normas internacionales

Las normas internacionales que existen en materia de acceso a información pública (Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos. Tromsø, 18 de junio de 2009) no están ratificadas por España y por ese motivo no son derecho vinculante en el ejercicio de la iniciativa normativa. En materia de reutilización de la información pública la Unión Europea ha dictado diferentes directivas que han sido transpuestas o están en vías de serlo por España a través de la norma a la que nos referiremos en el siguiente apartado.

Normas estatales

- Constitución española de 1978 (artículo 105 b)
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG, en adelante).
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Normas autonómicas

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.
- Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

Normas de otras Comunidades Autónomas

- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón
- Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.
- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

- Ley 10/2019 de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés.
- Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

1.2.- Disposiciones afectadas y tabla de vigencias:

Las normas que se prevé derogar a la entrada en vigor del presente anteproyecto de ley son:

- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a excepción de su título III.
- 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.

El título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo debe mantenerse en vigor dado que regula una materia que no aborda el anteproyecto. En el futuro, en caso de que se aborde una iniciativa normativa global sobre participación ciudadana o diálogo con la sociedad civil deberá analizarse la derogación de dicho título para incorporar tal regulación, en su caso, a la nueva norma, de acuerdo con el criterio que contemplado en la planificación para la mejora de la regulación autonómica en esta legislatura.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Por otra parte, el texto incorpora una regulación suficientemente detallada del derecho de acceso a la información pública como para que se derogue el Decreto 7/2016, de 17 de marzo. Actualmente no se prevé como necesario un desarrollo reglamentario de la ley futura en esta materia, bastando el dictado de criterios interpretativos por la dirección general competente ya previsto en el propio texto.

Visto lo anterior, se cumple la regla de “una de entrada por una de salida” no incrementando el ordenamiento jurídico autonómico de acuerdo con lo que establece el Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023.

2.- INFORMES Y ESTUDIOS SOBRE SU NECESIDAD Y OPORTUNIDAD

Principios de buena regulación normativa:

La exposición de motivos del anteproyecto de ley recoge de manera resumida la justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación normativa exigidos por el artículo 42 de la Ley 2/ 2010, de 11 de marzo, de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de la Gestión Pública. No obstante aquí se analizan en detalle.

2.1.- Principio de necesidad

En el contexto general de las normativas autonómicas en materia de transparencia, la Ley castellana y leonesa de 2015 resuelve solo parcialmente y de una manera tímida los retos y compromisos que plantea la sociedad actual. En concreto, tiene un alcance muy limitado al sector público en cuanto deja fuera del ámbito de aplicación a las entidades locales cuyo peso a nivel autonómico es más que significativo al representar casi la cuarta parte de las existentes en el panorama nacional.

Diseñar un mapa territorial de diferentes velocidades en la implantación de políticas de transparencia no solo carece de fundamento alguno, sino que puede generar disfunciones significativas, toda vez que estamos hablando de apertura de la información a la ciudadanía cualquiera que sea la administración de la que se trate. Es más, siendo la administración local la más cercana y próxima al ciudadano, esta excepción carece aún más, si cabe, de explicación alguna.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Por otra parte, las obligaciones de publicidad activa que se contemplan en el artículo 3 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, son mínimas teniendo en cuenta la información pública que las administraciones generamos y la comparativa con otras normas autonómicas. La adición de nuevas obligaciones puede tener origen en distintas fuentes, incluso el compromiso voluntario de cada órgano o unidad administrativa de publicar el resultado de su actividad, pero cuando se trata de la publicidad de información que pueda albergar datos personales se hace necesaria la cobertura legal.

La regulación del derecho de acceso era asimismo muy escueta limitándose a la identificación de los órganos competentes en esta materia. Por otra parte, el Decreto 7/2016, de 17 de marzo no tenía un planteamiento muy ambicioso, y no responde a las necesidades actuales que suscita este derecho como un elemento clave para el fortalecimiento de la democracia.

La necesidad de la ley, además, estriba en un mayor desarrollo del régimen sancionador en las materias que se regulan, que demanda –como bien sabemos de acuerdo con los postulados de las leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público, norma de rango de ley para la tipificación de infracciones y sanciones y otros aspectos relativos a dicho régimen. También debe ser norma con rango de ley la que establezca procedimientos alternativos a los recursos administrativos contemplados en la normativa básica de procedimiento administrativo común, por lo que la introducción del nuevo procedimiento de mediación exige la aprobación de esta ley.

Al margen de todos aspectos y tratándose de una norma reguladora de la transparencia pública a nivel autonómico, en sus diferentes niveles de organización territorial, parece más que evidente la necesidad de que la norma tenga el rango que se le atribuye con el fin, además, de llevar el debate necesario y razonable a la más alta institución representativa de la Comunidad, las Cortes de Castilla y León, con el fin de obtener el mayor consenso posible de todas las fuerzas políticas.

Al margen de todos estos aspectos, que ya de por sí justifican la necesidad de esta iniciativa, el anteproyecto aborda cuestiones esenciales que hacen de la ley el instrumento idóneo: el reforzamiento de las obligaciones de sujetos que ya estaban dentro del ámbito de aplicación de la ley básica estatal –especialmente,



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

sujetos de naturaleza privada e instituciones autonómicas-, la introducción de herramientas y trámites novedosos para la consolidación de un sistema de publicidad activa y de acceso a la información pública exigente y garantista de los derechos de las personas o el impulso necesario de la reutilización de la información del sector público para favorecer el crecimiento económico de nuestra Comunidad.

2.2.- Principio de proporcionalidad: análisis de alternativas

- No tramitar la ley: esta alternativa impediría tomar las decisiones que demandan la aprobación de una norma con rango de ley y que han quedado ya especificadas en el epígrafe anterior. Esta alternativa no es valorable teniendo en cuenta las demandas de información de la sociedad actual y el compromiso del gobierno autonómico actual en esta materia.
- Modificar la ley: el contenido de la modificación que se plantea, no solo desde la óptica cuantitativa (modificación de más de un tercio del contenido de la ley en vigor actualmente) sino, especialmente, cualitativa, hacen necesario aprobar una nueva norma.
- Aprobar una nueva ley: por las razones aducidas en las alternativas anteriores y lo detallado en el epígrafe anterior, se constata que esta alternativa es no solo la más razonable sino la única posible para tomar las decisiones que se juzgan como necesarias.

2.3.- Principio de transparencia

Todas las previsiones legales que se incorporan a este nuevo texto se han ponderado y meditado, y se han analizado detenidamente todas las inquietudes manifestadas en el trámite de consulta pública previa celebrado desde el 17 de octubre al 18 de noviembre. Esta misma audiencia se quiere garantizar a lo largo del procedimiento de tramitación del proyecto tanto con los sujetos obligados por la ley como por aquellas instancias que están llamadas a jugar un papel relevante en su puesta en marcha.

Tratándose de una norma que trata de fortalecer el derecho de todos a conocer, en los términos que expresa el preámbulo de la LTAIBG, "cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones", la ley se tramitará con las exigencias de



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

transparencia que imponen las leyes de transparencia estatal y autonómica, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El resultado de los trámites se irá dando a conocer progresivamente en la siguiente página web en el apartado "nuevo proyecto":

<https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/normativa-transparencia-reutilizacion.html>

2.4.- Principios de eficacia y eficiencia

El texto del anteproyecto desgrana con detalle las herramientas de las que se va a servir para lograr los fines que la iniciativa persigue. Así, en el ámbito de la publicidad activa se alude al catálogo de información pública cuya elaboración ya se encuentra iniciada gracias al Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, de la Junta de Castilla y León, sobre el catálogo de información pública para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. También se han dado ya pasos importantes pero que necesitan de un impulso legal para mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, eliminando trabas innecesarias que incentiven su uso atendiendo a su verdadera naturaleza.

Las peculiaridades procedimentales que se introducen, amparadas en la disposición adicional primera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, encuentran su razón de ser en la necesidad de fortalecer el derecho de acceso a la información pública. En ningún caso son restrictivas de los derechos de las personas ya contemplados en la normativa básica, sino todo lo contrario. Son trámites o dispensas articulados para dar mayor solidez a este derecho o para garantizar en condiciones adecuadas el derecho de los terceros afectados que se hayan opuesto al acceso, para reducir al mínimo posible cualquier argumentación que pueda limitar o coartar este derecho y, en general, para fomentar una mayor cultura de transparencia pública en nuestro territorio.

Ejemplo de estas previsiones son los trámites previstos en los artículos 36, 37.3, 39.1 y 2 y 41.3. La regulación a la que hacen referencia estos preceptos persiguen estos objetivos:

- La consulta previa materializa el deber de asistencia y colaboración de las administraciones para facilitar y mejorar el ejercicio del derecho de acceso.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

- La modulación de las exigencias de identificación y firma en el ejercicio de este derecho tienen que ver con su naturaleza (derecho universal que corresponde a cualquier persona y no a un determinado ciudadano por su vinculación a un concreto territorio o nacionalidad). Por otra parte, es coherente con la experiencia internacional y comparada, práctica habitual en muchas administraciones de nuestro país, reconocida incluso a nivel normativo en las leyes de transparencia de la Comunidad valenciana y Madrid.
- El informe preceptivo del órgano competente en materia de acceso a la información pública se incorpora para garantizar la interpretación restrictiva de los límites y causas de inadmisión desde una óptica favorable al mayor acceso posible a la información pública.
- La comunicación por parte de las personas que pretenden reclamar o recurrir en vía contencioso-administrativa frente a una resolución en materia de acceso a la información pública se ha demostrado en la aplicación práctica de la ley una medida necesaria no solo para garantizar en sus mejores términos el derecho de acceso sino también la necesaria tutela de los derechos de los terceros afectados que se oponen al acceso.

Sin esta comunicación, el derecho del solicitante –en suspenso debido a la oposición de tercero afectado, tal como contempla el artículo 22.2 de la LTAIBG- puede verse menoscabado al no tener la certeza sobre la posible reacción del tercero interesado al acceso estimado; por el contrario, los derechos del tercero que se ha opuesto al acceso podrán ser también debidamente garantizados al poder retener la información cuyo acceso se ha concedido si se conoce a tiempo la interposición por aquel de la reclamación o recurso mencionados. Esta práctica –petición de comunicación- es práctica habitual por parte de algunos consejos y comisionados de transparencia, como es el caso de la Comisión para la Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (Cataluña) o el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.

Por otra parte, el anteproyecto procura que las obligaciones que ahora se incorporan se lleven a cabo con los medios ya existentes (todos los sujetos obligados que aparecen en la norma ya lo eran por estar dentro del ámbito de aplicación de la normativa estatal) y en aquellos casos en los que se requieran mayores medios, está así contemplado y se valorarán económicamente en el



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

momento procedimental idóneo (unidades de transparencia que, aun estando contempladas en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, no llegaron a crearse o mayores medios para el Comisionado y Comisión de Transparencia de Castilla y León).

2.5.- Principio de coherencia

El anteproyecto presente se ajusta plenamente a la normativa básica existente en esta materia, encarnando la iniciativa autonómica que es legalmente posible en el marco diseñado por el Estado y en el ejercicio de las competencias que las Leyes 19/2013, de 9 de diciembre, y 37/2007, de 16 de noviembre, reconocen para las Comunidades autónomas. Es importante también destacar que su contenido está plenamente alineado con la estrategia estatal de gobierno abierto que se materializa a través de los planes de acción comprometidos con la Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto).

Por otra parte, el anteproyecto se sitúa entre los estándares más exigentes de entre las leyes autonómicas existentes, siendo la única iniciativa autonómica conocida que se tramita actualmente en esta materia.

2.6.- Principio de accesibilidad y de seguridad jurídica

Se ha cuidado la redacción del texto del anteproyecto para que sea lo más claro y comprensible posible, utilizando lenguaje sencillo pero con la precisión que exigen determinadas partes de su contenido como es el régimen sancionador. Estos son atributos necesarios para que los contenidos de publicidad activa cumplan con su finalidad última, por lo que el texto de esta iniciativa no podía estar al margen de los mismos. Por otra parte y como ya se ha dicho, la norma contiene derogaciones normativas expresas.

El conjunto de obligaciones que alberga la ley y las consecuencias de su incumplimiento están expresados con la claridad necesaria para garantizar el principio de seguridad jurídica, y así se espera que sea confirmado por los informes preceptivos que hayan de emitirse en el curso de su tramitación, en especial el del Consejo Consultivo de Castilla y León. La ley, asimismo, se integra en el ordenamiento básico aprobado por el Estado en los tres grandes ámbitos que se regulan, y que está conformado esencialmente por la LTAIBG, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Es, por tanto, una norma que dota de estabilidad, predictibilidad, claridad y certidumbre suficientes al sistema de transparencia pública que la ley contempla.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

2.7.- Principio de responsabilidad

El anteproyecto es claro a la hora de identificar los órganos responsables de la administración autonómica en las materias que se regulan, así como en la regulación del régimen sancionador. En lo que respecta a otras administraciones, se contemplan la necesidad de que se concrete, respetando el principio de autonomía institucional y autoorganización en aquellos casos en que el marco jurídico en vigor lo establecen como necesario.

3.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El borrador de anteproyecto de ley se estructura en siete títulos, con 64 artículos, 12 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria y 2 disposiciones finales.

El título preliminar se centra en la concreción de los sujetos obligados por la ley, ampliando sensiblemente el espectro con respecto a la normativa que se deroga ya que el ámbito de aplicación se extiende a las entidades locales. Por otra parte, con respecto a determinados sujetos como son las instituciones autonómicas que expresamente se citan y aquella otras que puedan crearse en el futuro o las corporaciones de derecho público, el concepto de información pública sujeta a las obligaciones de transparencia no es tanto aquella que se genera por aplicación de normas de derecho administrativo sino, principal y esencialmente, la información que se menciona expresamente en el texto.

Se regulan también con detalle otras entidades de distinta naturaleza – especialmente privada- que asumen obligaciones de publicidad activa y de suministro de información a los sujetos directamente obligados del artículo 2.1 y 2, dedicando un espacio importante al medio de ejecución forzosa (multa coercitiva) en caso de incumplimiento de sus obligaciones “de hacer”, anticipándose también otras consecuencias de carácter sancionador que se regulan más adelante en el texto.

El título I se centra en la regulación de la publicidad activa como uno de los primeros ejes esenciales de la transparencia pública. Tras enumerar los atributos y el contenido esencial de cada uno de ellos, poniendo especialmente énfasis en la claridad y actualización de la información y los formatos que hagan posible su reutilización. Como no podía ser de otra forma, la regulación parte del principio proacceso e insiste en la necesidad de interpretar restrictivamente los límites



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

para poder hacer efectivo el objetivo de transparencia pública. Con este fin, se regula la existencia de un catálogo de información pública en la administración autonómica como herramienta para facilitar la identificación de aquellos contenidos que se consideran relevantes, los órganos responsables de suministrarla y la frecuencia de actualización. El contenido esencial de este documento no son precisamente aquellas obligaciones de publicidad activa que tienen su origen en alguna norma, sino todos aquellos contenidos que cada órgano se compromete a publicar por considerar que son relevantes para la ciudadanía al permitir hacer un seguimiento de su gestión, esto es la rendición de cuentas. De esta forma, el catálogo se convierte en un espacio donde cada órgano hace visible su grado de responsabilidad con la ciudadanía y con la apertura de la información.

La utilidad del catálogo es hacer posible el seguimiento de su cumplimiento por la ciudadanía, pudiendo la dirección general competente en materia de supervisión de la publicidad activa efectuar recomendaciones y recordatorios para velar por el cumplimiento de lo acordado con cada uno de los órganos. Este instrumento ya se ha puesto en marcha gracias al Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, de la Junta de Castilla y León, sobre el catálogo de información pública para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.

Los artículos 19 a 29 agrupan los diferentes contenidos de publicidad obligatoria por materias: información institucional y organizativa, relativa a altos cargos, personal directivo y eventual y empleados públicos, sobre planificación y programación, de relevancia jurídica, relativa a la atención y participación ciudadana, presupuestaria y económico-financiera, del patrimonio, contratación, convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios, sobre ayudas y subvenciones, estadística, de la actividad inspectora y temática.

Es importante tener en cuenta que la publicación de estos contenidos no es obligatoria para todos los sujetos. Las fórmulas introductorias en cada apartado de cada artículo concretan cuáles son, de todos los mencionados en el ámbito subjetivo del anteproyecto, los que están obligados en cada caso (sujetos de los artículos 2 y 3, solo del artículo 2, de alguno de sus apartados, solo las administraciones públicas, etc.). Esta fórmula, que ciertamente entraña cierta complejidad, viene heredada en parte por la legislación básica pero es fácil solventarla con una lectura atenta del articulado.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Por otro lado, no todos los sujetos obligados tendrán que cumplir de igual forma con las obligaciones que sobre ellos recaen, ya que es evidente que algunos de ellos generarán cierta información de la que se menciona y otros no, en cuyo caso no tendrán que publicarla. Esta afirmación es fácil de comprender tratándose, por ejemplo, de municipios: no es la misma información la que se elabora en el ejercicio de sus competencias en un municipio de más de 100.000 habitantes que en uno de 1.000, y en aquellos contenidos que son comunes a ambos, el volumen de la información es ostensiblemente distinto, lo que de alguna manera se corresponde también con los distintos medios de los que disponen unos y en otros para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, que ya son efectivas por aplicación de la ley estatal, o con la distinta asistencia y colaboración que las diputaciones provinciales les prestan.

Por este motivo en varios casos la obligación de publicidad se enuncia condicionada a que por la naturaleza jurídica del sujeto de que se trate, la información exista o proceda aplicar tal obligación.

Por último, el anteproyecto pretende impulsar una mayor publicidad de la información desde la propia normativa. Para ello exige que las iniciativas normativas que partan del gobierno autonómico, todas ellas, incorporen nuevas obligaciones de publicidad para conformar un marco jurídico estable y seguro para que los sujetos obligados puedan difundir información pública con el suficiente respaldo normativo y sin comprometer su responsabilidad y la de su propio personal.

El título II regula el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública, que ya la propia exposición de motivos destaca por notas singulares que lo acercan a la órbita de los derechos fundamentales. Con este carácter se reconoce en muchos países, algunos de ellos de nuestro entorno cercano, e incluso a nivel comunitario. Por este motivo se regula en los términos más amplios posibles la titularidad del derecho, al ser más importante lo que se pide, que quién lo pide. Al fin y al cabo si la información debe ser pública y accesible, el dato de quien solicite su puesta a disposición es absolutamente irrelevante.

Los primeros artículos de este título se dedican, asimismo, a aclarar el régimen jurídico aplicable al acceso en determinados supuestos: por un lado, aquellos casos en los que quien pide información es interesado respecto del contenido solicitado por referirse a un procedimiento en curso en el que ostenta tal condición (apartado 1 de la disposición adicional primera de la LTAIBG), y por



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

otro lado, los denominados regímenes específicos de acceso del apartado 2 de la disposición adicional primera de la misma ley.

En el primero de los casos, la LTAIBG parece apostar por la aplicación de la normativa reguladora del procedimiento de que se trate o, no habiendo previsión, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, incluyendo el régimen de recursos que proceda. Esta es la interpretación que hace el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y algún comisionado autonómico, que nadie puede juzgar como ilegal, si bien no es unánime en todos los órganos de control autonómicos, entre ellos el de Castilla y León. Sin embargo, se ha valorado como la solución más razonable teniendo en cuenta el dictado de la LTAIBG, ya que si hubiera procedido en estos casos la reclamación prevista en los artículos 23 y 24 de la ley estatal, el apartado 1 de la disposición adicional primera resultaría innecesario. Por otro lado, este apartado no establece la supletoriedad de la LTAIBG, mientras que en el caso de los regímenes específicos de acceso se enuncia expresamente en aquella ley.

Esto no supone, en absoluto, que la tutela de los interesados desaparezca. Todo lo contrario. El régimen de recursos aplicable será, en última instancia el previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que nadie pone en cuestión responde al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado en la Constitución. En otros casos, el régimen de impugnación estará previsto en la propia norma sectorial de que se trate, como sucede, por ejemplo, con el recurso especial en materia de contratación administrativa de la Ley de Contratos del Sector Público, con la que, de defender la procedencia de la reclamación potestativa en materia de acceso a la información pública, se solaparía generando un conflicto de competencia, otro argumento más para defender la tesis que se sostiene en este anteproyecto.

La tutela del acceso por parte de los interesados a los expedientes en los que ostentan dicha condición debe garantizarse en los mejores términos posibles por la propia administración. Y ese es el verdadero compromiso que deben asumir todas las administraciones, no ya porque la LTAIBG lo establezca o lo haga el presente anteproyecto, sino porque la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en coherencia con la Constitución, lo reconoce expresamente.

La competencia en este ámbito debe ser concretada por cada sujeto obligado salvo en el caso de la administración autonómica, que se atribuye en la ley en órganos de naturaleza directiva y no política, como sucedía en la ley que se deroga. Por otra parte, se desconcentra en más órganos para hacer efectiva una



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

mayor responsabilidad en la gestión de la información pública por parte de toda la organización.

Para hacer efectivo el principio de asistencia y colaboración en el ejercicio de este derecho se regula un trámite de consulta previa a la solicitud que, como tal, no forma parte del procedimiento, pero que deberá ser atendido con prontitud y dejando constancia de la respuesta. Para la mejor gestión y tutela de este derecho, las solicitudes deben presentarse al órgano o unidad de cada sujeto obligado con competencias en materia de acceso para que, atendiendo a la atribución de competencias que rijan en cada caso, asigne la tramitación de la solicitud a quien corresponda.

En este procedimiento, atendiendo a la evolución de este derecho y a la práctica administrativa que se va consolidando en el tiempo, a las recomendaciones del propio Defensor del Pueblo, a la experiencia comparada, etc., no se requerirá acreditar la identidad con el propósito de reducir y minimizar aquellos trámites que pueden constituir un obstáculo para el ejercicio de un derecho de naturaleza universal como es este. En el ámbito de la transparencia, ya hay leyes que así lo han reconocido expresamente como las de las Comunidades valenciana o de Madrid y, en otros casos, por la vía de la práctica no se exige (por ejemplo, en Castilla-La Mancha). Este es el mismo sistema que opera en nuestra Comunidad desde el 1 de noviembre de 2019.

En la regulación se acota el ámbito objetivo de la subsanación y la aplicación de las causas especiales de inadmisión, atendiendo a la experiencia de otras comunidades autónomas, sin reproducir los preceptos de la legislación básica estatal como exigen las directrices de técnica normativa. Por otra parte, se enuncian las causas generales de inadmisión de solicitudes de acceso a la información pública atendiendo a la doctrina de los comisionados de transparencia y la normativa sobre procedimiento administrativo común, con el objetivo de que no exista razón posible que permita no resolver una solicitud.

Para hacer efectivo el principio proacceso ya mencionado en esta memoria y esencial en la arquitectura de este derecho de acuerdo con la regulación que efectúa este anteproyecto se incorpora al procedimiento un informe preceptivo del órgano directivo con competencia en materia de supervisión del acceso a la información pública en caso de que la resolución vaya a ser denegatoria o de inadmisión. El diseño de este trámite y su plazo exprés está pensado para no dilatar el procedimiento y sí, garantizar en mejores condiciones este derecho.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Tanto de cara a la posible reclamación como al recurso, se incorpora como trámite una comunicación por parte de los terceros interesados en el procedimiento al sujeto autor de la resolución de su intención de impugnarla. Esta carga es menor en comparación con los beneficios que se desprenden de la protección que debe brindarse al derecho de acceso del solicitante cuando así haya sido reconocido, pero también a los derechos de los terceros a que la información no se facilite mientras no exista un pronunciamiento de la Comisión de Transparencia de Castilla y León o sentencia judicial. Es, por tanto, un mecanismo bidireccional que juega en favor de todos los interesados en el procedimiento de acceso, tanto para el solicitante –a que se facilite la información- como para el tercero –a que no se facilite mientras no haya un segundo pronunciamiento definitivo-.

No se trata de un presupuesto procesal, cuestión que quedaría fuera de la competencia autonómica, ya que no impide la interposición del recurso contencioso-administrativo. Esta comunicación, finalmente, se requiere en la práctica por algunos comisionados de transparencia, aunque no se haya recogido a nivel normativo.

La formalización del acceso contempla algunas razones que pueden justificar la limitación de la elección de formato por parte del solicitante, todas ellas motivadas y coherentes con la regulación de otras comunidades autónomas.

En cuanto a la impugnación de las resoluciones de acceso hay previsiones significativas en el anteproyecto. Se prevé la posibilidad de que las resoluciones en materia de acceso dictadas por las instituciones autonómicas del artículo 2.3 sean impugnadas ante ellas mismas utilizando los cauces que así prevean o someterse voluntariamente al juicio de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, lo que incorpora una tutela adicional con respecto a la legislación básica. El archivo de la reclamación por satisfacción de la pretensión de acceso antes de ser aquella resuelta, no impedirá que la Comisión de Transparencia reproche la excesiva dilación en la concesión material del acceso.

Pero la novedad más trascendental es la incorporación de un procedimiento alternativo de mediación, respetuoso absolutamente con la normativa básica de procedimiento administrativo común y más coherente que la reclamación con la idea de diálogo ciudadano que exige el derecho de acceso a la información. Este procedimiento, solo puesto en práctica en Cataluña en este ámbito material, deberá solicitarse en el mismo plazo para reclamar y será vinculante para el sujeto autor de la resolución “impugnada” siempre que haya sido así solicitado



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

por todos los interesados en el procedimiento. En el anteproyecto se desarrolla el contenido esencial del procedimiento, que podrá ser concretado por la Comisión de Transparencia según se prevé en las disposiciones adicionales, y se prevé la publicación de los acuerdos que se suscriban de forma similar a la de las resoluciones que pongan fin al procedimiento de reclamación.

El título III de la ley se centra en el impulso de la reutilización de la información del sector pública, campo de actividad en la que España es ejemplar a nivel europeo como demuestran las cifras año tras año y que impulsa un importante sector de actividad en nuestra economía. La materia se regula con los mayores y mejores estándares posibles, eliminando la autorización previa para la reutilización de contenidos disponibles en los portales y el cobro de tarifas salvo casos muy excepcionales.

La novedad más importante en este título es la cláusula "open data" (se utiliza este término anglosajón por estar estandarizado su uso en este ámbito de actividad), que exige que todo desarrollo informático incorpore la funcionalidad de la reutilización. En el ámbito autonómico y para garantizar que esto es así, se exigirá un informe vinculante del órgano directivo competente en materia de supervisión de la reutilización de la información pública.

Los títulos IV a VI contemplan aspectos comunes a las tres grandes materias que regula la ley. El título IV incorpora el necesario régimen sancionador que apenas existía en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, que ahora se deroga. Es un sistema complejo por razón de la naturaleza de los diferentes sujetos responsables y por las tres materias que se regulan: publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización.

Tanto las infracciones como las sanciones están valoradas con proporción y atendiendo, como se ha dicho, a los posibles responsables, remitiendo en algún caso a la regulación sancionadora o disciplinaria contemplada en otras normas. Se trata, sin duda, de un régimen exigente pero coherente con la importancia que debe darse a la transparencia pública en nuestra sociedad contemporánea.

Las previsiones sobre competencia y procedimiento completan la regulación del régimen sancionador, respetando las competencias de los diferentes sujetos obligados que se hallan dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley pero otorgando un papel relevante a la Comisión de Transparencia de Castilla y León para garantizar mayor objetividad en el sistema.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

El título V se centra la necesidad de evaluar periódicamente la gestión llevada a cabo en materia de transparencia. Se contempla la necesidad de llevar a cabo tanto evaluaciones internas por cada sujeto obligado como por parte del órgano externo de control, a las que se dará la máxima difusión para general conocimiento de la ciudadanía. Y se prevé asimismo un sistema de reconocimientos a las mejores prácticas en este ámbito para que consigan tener suficiente visibilidad y permita identificar mejor a aquellos actores que realmente consideran que la transparencia es un elemento clave de sus estrategias, de su forma de gestionar y de comunicarlo a la ciudadanía.

Por último, el título VI se refiere a las instituciones externas garantes y de control de la transparencia y parte de la regulación de la Ley 3/2015, de 4 de marzo. Incorpora las previsiones necesarias sobre su nueva competencia en el ámbito sancionador y de mediación en materia de acceso a la información pública, y se sientan las bases para el incremento de recursos, especialmente humanos, en ambos órganos para que puedan cumplir eficazmente las funciones que les están atribuidas.

Las disposiciones adicionales de la norma agrupan previsiones de muy diferente calado con difícil encaje en la sistemática de la parte dispositiva del texto. Entre las que no han sido mencionadas en esta memoria se encuentra la referencia al régimen específico de acceso a los documentos custodiados en los archivos; la creación futura de unidades de transparencia que, aun estando previstas en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, no llegaron a ver la luz; la inclusión de contenidos de transparencia en los materiales didácticos de los distintos niveles de enseñanza y en la formación a empleados públicos o el impulso de la transparencia en la actividad contractual y de fomento.

Por último se prevé un plazo prudencial de entrada en vigor para lograr un conocimiento pleno de las obligaciones que supone la nueva norma y las adaptaciones oportunas para garantizar su correcta aplicación.

4.- ESTUDIO ECONÓMICO.

El anteproyecto actual avanza en la senda de la transparencia ya iniciada por la LTAIBG, incrementando las obligaciones de publicidad activa pero no imponiendo la creación de herramientas tecnológicas nuevas a las ya exigidas por aquella norma –en vigor desde finales de 2015-. Por otra parte, tanto el derecho de acceso a la información pública como la reutilización de la información pública



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

son ámbitos regulados ya por la legislación estatal y de aplicación al territorio autonómico, que la nueva norma quiere afianzar.

El impacto económico en los territorios cuyos gobiernos deciden apostar por la transparencia, por la difusión de la información generada en la gestión de los servicios y competencias públicas, y por la reutilización de la información pública por el sector infomediario es siempre muy positiva como demuestran todos los estudios existentes en la materia¹.

Existe, además, un valor intangible, el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones derivado de la mayor participación ciudadana en los asuntos públicos gracias a la mayor accesibilidad de la información pública. Por otra parte, la publicación proactiva de información pública, de los resultados pero también de las previsiones y planes, contribuye a crear entornos seguros y estables para la actividad e inversión económicas.

En materia de cargas administrativas, la norma no supone incremento para las empresas que se encontraran dentro del campo de aplicación de la LTAIBG. El bajar los umbrales que preceptúa el artículo 3 de dicha ley de 100.000 a 50.000 euros implica un universo poblacional de 388 entidades beneficiarias de subvenciones y ayudas que se comprenden en dicho tramo tomando como referencia el año 2018 y que no están obligadas por otros conceptos.

Utilizando el método abreviado de valoración económica del modelo Coste estándar acordado en Noviembre de 2009 por las Administraciones Públicas del Estado español supone un aumento de cargas de 388 por 100 euros (coste de información a terceros según tabla de valoración), es decir, 38.800 euros.

Teniendo en cuenta que casi la totalidad de las entidades subvencionadas tienen su portal web y que todas ellas deberán justificar el empleo de dichos fondos públicos de acuerdo con la normativa reguladora de las subvenciones, no existe un impedimento razonable para la medida.

Además, este exceso de carga administrativa viene compensado por el aumento de facilidades que se conceden al ciudadano en cuanto a la regulación sobre el derecho de acceso a la información pública ya que no será necesaria su identificación electrónica. Tan solo por este concepto se prevé un ahorro de 6

¹ A estos efectos puede consultarse la información que suministra el portal de datos abiertos español (datos.gob.es), la asociación ASEDIE o el European Data Portal.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

euros conforme al método de valoración indicado, lo que aplicado a 337 solicitudes en el año 2019 implicaría un ahorro de 2.022 euros.

La asistencia necesaria que establece el artículo 36 y la puesta en marcha de campañas de información suponen también un ahorro conforme al citado método de 30 euros para el primer caso y de 15 euros para el segundo, lo que aplicado a las 337 solicitudes supone un total de 15.165 euros.

La diferencia, por lo tanto resultante es de 21.613 euros.

El Acuerdo 190/2019, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico autonómico de Castilla y León para el período 2019 a 2023 establece en la medida 1.F. "Evitar el aumento de normas y de burocracia: la regla de una de entrada por una de salida".

Cuando se apruebe una norma o se imponga una traba, carga o un trámite administrativos debe existir una salida compensatoria de otro nuevo, preferentemente en la misma política pública, en la misma Consejería y en el plazo de un año.

Pues bien, no solo esta cantidad es perfectamente asumible a medio y largo plazo teniendo en cuenta los beneficios económicos y sociales de una adecuada transparencia y los efectos beneficiosos de la reutilización de la información sobre el PIB regional sino que además va a existir una salida compensatoria de una carga con la supresión de la obligación de presentar determinados documentos (declaraciones responsables de no estar habilitado, de no haber recibido ayuda o subvención incompatible y de no sobrepasar el régimen de mínimos) en los procedimientos relativos a la concesión de subvenciones.

Esta medida aún sin cuantificar compensará el escaso aumento de burocracia de las obligaciones de información de este proyecto de ley.

5.- IMPACTO DE GÉNERO.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece la consideración de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres como un principio informador del ordenamiento jurídico.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León y la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León, establecen que los poderes públicos de esta comunidad garantizarán la aplicación de la perspectiva de género en las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas llevadas a cabo por las distintas administraciones públicas.

Con base en ello, la Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género en Castilla y León, establece que debe evaluarse el impacto de género de todos los anteproyectos de ley, disposiciones administrativas de carácter general así como planes que, por su especial relevancia económica y social, se sometan a informa del Consejo Económico y Social y cuya aprobación corresponda a la Junta de Castilla y León, concretándose dicha evaluación en la realización de un informe.

Asimismo 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, en su artículo 4.2 establece la necesidad de que la evaluación del impacto normativo contenga la información relativa al impacto de género.

La Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía Metodológica de mejora de la calidad normativa específica que todos los proyectos normativos deben acompañarse de una memoria en la que se plasme, entre otras cosas, el impacto de género que la norma pudiera causar.

Con base a estos requerimientos se evalúa el efecto potencial que el anteproyecto de ley objeto de evaluación puede causar sobre la igualdad de género y se concluye que el anteproyecto de ley no es pertinente al género, en la medida en que el género no es relevante en el desarrollo y aplicación de dicha norma.

No incide en la modificación del rol ni de los estereotipos de género, ya que no afecta a las condiciones de vida de mujeres y hombres y, por tanto, a la modificación de la situación y posición social de ambos sexos, ni influye en el acceso a los servicios que se regulan en la norma.

Se ha verificado que el lenguaje utilizado en la redacción no resulta sexista.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

6.- IMPACTO EN LA INFANCIA, EN LA ADOLESCENCIA, EN LA FAMILIA Y EN LA DISCAPACIDAD.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, el anteproyecto no es pertinente a la infancia y la adolescencia, pues sus contenidos no afectan ni directa ni indirectamente a niños o adolescentes, ni influye a estos colectivos en el acceso o control de los servicios previstos en la norma.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas no es pertinente a la familia, pues sus contenidos no afectan ni directa ni indirectamente a la familia ni a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, ni influye a estos colectivos en el acceso o control de los servicios previstos en la norma.

La norma no afecta a la igualdad de oportunidades y la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y deberes de las personas con discapacidad conforme a la legislación existente y en particular la Ley 2/2013, de 15 de mayo, de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Es más, la ley garantiza la accesibilidad universal y diseño para todos, en los mismos términos que la legislación básica estatal; por lo tanto no es pertinente en relación con la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

7.- IMPACTO EN RELACIÓN CON LA SOSTENIBILIDAD Y LA LUCHA Y ADAPTACIÓN CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.

En el Programa de medidas prioritarias de integración de la sostenibilidad en las políticas públicas, aprobado mediante 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, se contempla como tal la consistente en que las memorias de proyecto de decreto, así como de los anteproyectos de ley incorporarán un análisis de la contribución a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático.

Dicha medida está vinculada al objetivo de integrar la sostenibilidad y el cambio climático en la toma de decisiones y, en concreto, dirigida a fortalecer los mecanismos de integración de la sostenibilidad y el cambio climático en los procedimientos de elaboración normativa.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

A estos efectos, una vez analizado el anteproyecto de ley desde el marco de evaluación anteriormente descrito, puede concluirse que no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a éste, por lo que puede considerarse que su contribución será neutra.

8.- IMPACTO ADMINISTRATIVO.

Procedimientos administrativos:

Los procedimientos existentes en esta norma ya estaban previstos en la LTAIBG y en la normativa sobre reutilización de información del sector público, por lo que el anteproyecto no supone ningún trámite ni procedimiento adicional. La supresión de la obligación de identificarse supondrán un menor coste ya que previsiblemente se tramitará con menor documentación a aportar para el caso y, en el caso de la mediación, solo se tramitará en parte de los supuestos e impugnación de las resoluciones de acceso y, a lo sumo, comportará un coste razonable y asequible para las partes interesadas, el sujeto cuya resolución se haya impugnado y para la propia Comisión de Transparencia de Castilla y León.

9.- IMPACTO PRESUPUESTARIO.

El impacto presupuestario trata de analizar el coste de la implantación de la norma en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León y de las entidades locales.

Atendiendo a la administración autonómica y respecto de la previsión del impacto organizativo y de recursos de personal para su óptima gestión, el coste económico de la norma proyectada reside básicamente en las unidades de transparencia que habrá que crear en los órganos autonómicos con competencias en materia de acceso e información pública y publicidad activa - ahora asumida por los servicios de estudios o normativa y procedimiento de las consejerías- y los recursos humanos con los que deberá contar el Comisionado y Comisión de Transparencia de Castilla y León, deficitarias ambas en la actualidad para acometer las competencias que actualmente tienen atribuidas, para asumir las nuevas en el ámbito sancionador y de la mediación. Es a estos órganos a quien corresponderá determinar los medios personales y materiales necesarios para garantizar su adecuado funcionamiento.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Esta evaluación del coste económico se debe postergar a la fase de modificación de estructuras orgánicas y su consiguiente traslado posterior en las Relaciones de Puestos de trabajo.

De igual manera los costes adicionales de personal en la Comisión, con cargo a los presupuestos de las Cortes Regionales se concretarán, de futuro, en el instrumento de organización y planificación pertinente.

La aprobación de la presente norma, más allá de lo detallado anteriormente no supone un aumento/disminución de gastos ni de ingresos, dejando abierta la posibilidad de aplicar una tarifa en el caso de que la reutilización conlleve un gasto no razonable.

En lo que respecta a las entidades locales y otros entes integrantes del sector público, es difícil efectuar una valoración económica del impacto que puede tener la entrada en vigor de la nueva norma. Ha de tenerse en cuenta en todo caso que la mayor parte de ellas ya estaban obligadas a la publicidad activa, acceso a la información y reutilización por mor de la normativa estatal básica mencionada, por lo que la posible carga adicional que deben asumir derivará esencialmente de la entrada en vigor de las nuevas obligaciones de publicidad activa aunque la mayor parte de ellas recaerán sobre la administración autonómica, por lo que se concluye que no existe un coste reseñable.

10 .- IMPACTO EN PYME.

Paso 1.- Identificación de empresas afectadas.

El universo poblacional en el año 2018, atendiendo al número de expedientes, asciende a 388 entidades de las que hay que excluir un porcentaje muy alto de asociaciones, fundaciones y empresas que superan el tamaño medio (en torno a 100), por lo que existe un escaso número de PYME afectadas.

Paso 2.- Consulta con representantes de las PYME.

Además del trámite de consulta pública y abierta, se va a mostrar especial atención al trámite de audiencia del proceso de elaboración de la norma con las organizaciones representativas de los intereses de las pequeñas y medianas empresas y de cuantos órganos colegiados específicos sea preceptivo.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

En este trámite se consultará a CECALE, CEPYME, ATA y Empresa Familiar sobre el diseño de la norma y las posibles alternativas regulatorias.

Paso 3.- Medida del impacto en las PYME.

En la transparencia, desde la perspectiva predecible de la actuación del gobierno autonómico, y la reutilización de la información como fuente que puede dar lugar a nichos de negocios, no cabe la desagregación de la distribución de costes y beneficios en función del tamaño del negocio, ni cuantitativa ni cualitativamente. Por lo tanto no es pertinente la desagregación entre micro, pequeñas y medianas empresas.

Más allá de lo descrito para las cargas administrativas, los costes no disminuyen los beneficios potenciales que se pueden derivar de la norma propuesta. Las obligaciones de publicidad, sin perjuicio de lo que se disponga en esta ley, se concretarán en cada convocatoria de ayudas o subvenciones, o en la resolución de concesión directa, indicando la forma y plazos en que deberán cumplirse y los efectos previstos en caso de incumplimiento, por lo que, a priori no establece una carga administrativa sino que se deja "de lege ferenda" esa posibilidad a la normativa que regule las subvenciones o en los pliegos que describan las obligaciones contractuales.

Llegado ese momento se aconseja la segmentalización de las obligaciones, en la medida de lo posible para tener un tratamiento favorable de las PYME.

Paso 4.- Evaluación de mecanismos alternativos y medidas mitigadoras.

De la evaluación del proyecto no se desprende un impacto superior para las PYME que pueda afectar a su competitividad, por lo que no hay que adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de condiciones y el respeto al principio de proporcionalidad.

Además se ha considerado un periodo transitorio de 6 meses como medida de mitigación del cumplimiento de la regulación o mejora del acceso a la información para las empresas.

11 .- IMPACTO EN LA COMPETENCIA, COMPETITIVIDAD Y UNIDAD DE MERCADO.

Supone el análisis y valoración del proyecto normativo o regulatorio desde el punto de vista de la competencia, competitividad y unidad de mercado.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

El texto propuesto no limita el número o la variedad de los operadores en el mercado, ni otorga derechos exclusivos a un operador o a un número limitado de operadores.

Tampoco otorga una posición de dominio en el mercado a una empresa a través de la cual puede imponer condiciones unilaterales a los usuarios, compradores o proveedores ni establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado.

No crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes y servicios ni discrimina por razón de establecimiento o residencia del operador económico ya que las exigencias de este proyecto de ley están perfectamente alineadas con el resto de Comunidades Autónomas.

Como efecto positivo, además de los beneficios de la reutilización de la información en el mercado, se genera certidumbre regulatoria para los nuevos operadores entrantes y añade la transparencia en las relaciones de mercado.

No tiene efectos ni en el empleo ni en la competitividad ni en los consumidores.

12 .- IMPACTO SOBRE LA DEMOGRAFÍA

Es evidente que la universalización de los contenidos de la información pública, a través de la web afecta de forma positiva al reto demográfico ya que acerca las instituciones a cualquier parte del territorio autonómico independientemente del lugar donde resida el ciudadano.

Las perspectivas de negocio a partir de la reutilización de la información se encuentran perfectamente equilibradas sin que exista una brecha territorial en las oportunidades de los posibles operadores económicos.

En la actualidad, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, señala en su artículo 16 apartado 9 como uno de los principios rectores de las políticas públicas la lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

La presente norma tendrá un efecto positivo para fijar población ya que las oportunidades de negocio son iguales en cualquier parte del territorio, sea urbano o rural.

La integración (aumento de migrantes), el incremento y la atracción de población no se ven afectadas, en un principio, teniendo un impacto neutro.

13.- TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.

De conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con carácter previo a la elaboración del anteproyecto se ha sustanciado una consulta pública (del 17 de octubre al 18 de noviembre de 2019), a través del Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León, para recabar la opinión de todos los ciudadanos así como de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación
- c) Los objetivos de la norma
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Se han recibido 23 aportaciones en el periodo de consulta que se han valorado y tenido en cuenta en la redacción del texto del anteproyecto.

En los meses de junio y julio de 2020 se llevan a cabo los trámites de participación ciudadana (15 de junio), audiencia e información pública (publicada esta última en el Boletín Oficial de Castilla y León el 17 de junio). Como resultado de dichos trámites se reciben alegaciones de la Asociación de Federaciones Deportivas de Castilla y León y de las siguientes federaciones: Aeronáutica, Atletismo, Automovilismo, Bádminton, Baloncesto, Balonmano, Caza, Ciclismo, Deportes de Invierno, Deporte Adaptado, Esgrima, Galgos, Gimnasia, Golf, Hípica, Karate, Motociclismo, Natación, Orientación, Pádel, Pelota, Pesca y Casting, Piragüismo, Rugby, Salvamento y Socorrismo, Taekwondo y Hapkido, Tiro con Arco, Triatlón y Vela.

Asimismo, efectúan alegaciones el Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, la Consejería de Educación, la Fundación Universidades y Enseñanzas Superiores de Castilla y León (FUESCyL), la Consejería de Empleo e Industria, la Consejería de Economía y Hacienda, la



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Dirección General del Tesoro y Política Financiera, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad, la Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia, la Dirección General de la Mujer, la Consejería de Fomento y Medioambiente, la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Sanidad, la Diputación Provincial de Salamanca, el Ayuntamiento de Salamanca, la Universidad de Valladolid, el Consejo Regional Administradores de Fincas, el Colegio de Médicos de Valladolid, los Colegios de Economistas de Burgos y Valladolid, la Asociación Nacional de Empresarios Fabricantes de Áridos, la Asociación de Archiveros Castilla y León (ACAL), la Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE) y Amnistía Internacional.

La Federación Regional de Municipios y Provincias alega expresamente no tener observaciones que realizar y las Cortes de Castilla y León considera que no le corresponde intervenir en este procedimiento formulando observaciones, alegaciones o de cualquier otra forma, si no es en el ejercicio de la potestad legislativa.

Dado el número de alegantes y de alegaciones, se adjunta como **anexo** a esta memoria un documento Excel con la respuesta detallada a cada una de ellas. A continuación, no obstante, se da cuenta de aquellas alegaciones que han sido admitidas y que se han trasladado al texto del anteproyecto de ley.

La parte expositiva se refuerza con nuevas referencias al estatuto de autonomía y la LTAIBG para completar la habilitación competencial para la aprobación de la futura norma. Al mismo tiempo, se elimina la cita al futuro dictamen del Consejo Consultivo, demorándola al momento procedimental en que tal informe sea emitido.

El artículo 2 relativo al ámbito de aplicación se completa con la referencia a los entes públicos de derecho privado para asegurar la coherencia con la normativa autonómica reguladora de su sector público y se modifica el tenor del apartado 4 de este precepto para concretar qué contenidos de publicidad activa serán obligatorios para las corporaciones de derecho público y federaciones deportivas. Este ha sido uno de los aspectos que más alegaciones ha recibido, especialmente por parte de las entidades que gozan de esta naturaleza.

Los artículos que regulan este tipo de obligaciones son numerosos, así como los contenidos e informaciones que se enumeran en cada uno de ellos. No es posible, sin perjudicar seriamente la sistemática, consistencia y seguridad jurídica



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

del texto, mencionar una a una las obligaciones que recaen sobre este tipo de sujetos, pero sí lo es tomando como parámetro el criterio que, desde la perspectiva de la transparencia, consideramos esencial para sujetar o atraer a determinadas personas al cumplimiento de esta norma. Este criterio no es otro sino el ejercicio de funciones públicas o la aplicación de una norma de derecho administrativo (este último previsto en la LTAIBG). En ambos supuestos, los contenidos que en virtud de uno u otra se generen y estén enunciados en los artículos que tengan a estas entidades dentro del ámbito de aplicación deberán tener publicidad preceptiva.

Por otro lado y ciñéndonos en concreto al contenido de la obligación que a este tipo de entidades preocupaba más, hay ocasiones en que el propio enunciado de la información o contenido ya despeja la duda sobre el ámbito subjetivo al que se extiende tal obligación. Sería el caso de las declaraciones de bienes, patrimonio y de actividades, cuya publicidad en el anteproyecto se limita a la de los altos cargos y titulares de órganos directivos de los sujetos del artículo 2 cuanto estos estén obligados a formularlas en la administración que corresponda. Por tanto, está claro que esta obligación no se extiende a este tipo de sujetos.

Para aclarar que las federaciones deportivas están comprendidas dentro del ámbito de aplicación en este artículo y no en el artículo 3 –como posibles sujetos beneficiarios de ayudas y subvenciones- se introduce un inciso al inicio del artículo 3. A la vista también de algunas alegaciones, se añade un apartado 2 para precisar cuáles son las obligaciones de publicidad activa al amparo de la normativa de transparencia de conformidad con lo dispuesto en la LTAIBG y el criterio interpretativo C/0003/2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Se decide mantener los topes de cantidades percibidas en concepto de ayudas, subvenciones, aportaciones dinerarias o traspaso de fondos previstos en el anteproyecto de ley, aun siendo más exigentes que las previstas en la legislación estatal, al considerar que son suficientemente importantes como para obligar a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación del párrafo b) de este artículo a determinadas obligaciones de publicidad activa. La habilitación normativa reside en la propia LTAIBG cuando establece la posibilidad de que la normativa autonómica prevea un régimen más amplio en materia de publicidad (artículo 5.2), lo que alcanza a la posibilidad de incluir nuevos sujetos obligados por la futura ley, sin que, además, se desprenda de ninguna norma, tampoco de la LTAIBG, la imposibilidad de incluir nuevos sujetos. Se concreta, además, a



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

petición de la Consejería de Economía y Hacienda el periodo de tiempo al que deberá limitarse el cálculo de las cantidades recogidas en el párrafo analizado.

En el artículo 4 se suprimen los criterios de graduación de las multas coercitivas al ser más propios de las sanciones a imponer por la comisión de las infracciones tipificadas en el anteproyecto. Se insiste en la compatibilidad de estas con dichas sanciones, tal como se desprende de la normativa básica en materia de procedimiento administrativo común (artículo 103.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre).

En cuanto al título I, se incorpora una precisión en el artículo 7 para acotar el concepto indeterminado "relevante" y aclarar que en el ámbito de la Administración de Castilla y León se entenderá por tal la información o contenido que aparezca incorporado al catálogo de información pública. También se precisa que la información se mantendrá publicada salvo que por razones técnicas excepcionales (por ejemplo, capacidad de servidores) o por aplicación de algún límite al acceso a la información pública (por protección de datos personales, por ejemplo) resulte procedente que deje de estar disponible. Estas alegaciones más la efectuada por la Asociación de Archiveros de Castilla y León, de la que se deduce que es necesario hacer una enumeración inicial de los atributos más importantes de la información a la que dar publicidad activa, lleva a la modificación del artículo 5 en este sentido.

Las alegaciones relativas al catálogo y compromisos de publicidad activa de alguna manera están superadas por la aplicación práctica del Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, de la Junta de Castilla y León, sobre el catálogo de información pública para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León. Se han planteado algunas alegaciones con respecto a contenidos concretos incluidos en el artículo 19 y siguientes, especialmente por parte de sujetos comprendidos en el artículo 2.4 y 4 del anteproyecto, alegaciones que quedan resueltas con la matización incluida en el artículo 2.4 al que ya se ha hecho referencia en este epígrafe de la memoria.

Se retocan algunos párrafos a la vista de algunas alegaciones para precisar mejor el contenido y su alcance.

En cuanto al régimen de acceso a información pública, se introducen algunos matices en el precepto relativo a los regímenes jurídicos específicos de acceso, incluyendo como uno más el relativo a los representantes autonómicos y



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

concretando que cabrá acudir a la Comisión de Transparencia de Castilla y León cuando el régimen específico no contemple ninguna otra vía de reclamación.

Se realizan modificaciones menores en el resto del articulado correspondiente al procedimiento de acceso, salvo en lo que se refiere a la resolución y su impugnación. En este caso, se completa la regulación con alguna mención a la normativa estatal para que gane en claridad el anteproyecto y se matiza lo relativo a la comunicación que debe efectuar el tercer afectado por una resolución estimatoria de acceso cuando pretenda reclamar o recurrir.

Es en este régimen de impugnación donde se llevan a cabo las modificaciones más importantes relativas al derecho de acceso. Se aclara el régimen de reclamación de las resoluciones dictadas en esta materia por las instituciones autonómicas, considerando que ninguna resolución debe estar exenta de poder ser revisada en vía administrativa, ya sea ante la propia Comisión o ante quien decida la propia institución. Por otra parte y a petición del Comisionado de Transparencia, se incorpora un régimen de ejecución forzosa (multa coercitiva) para garantizar la ejecutoriedad de las resoluciones firmes de la Comisión.

En materia de reutilización, tan solo se recoge la posibilidad de que, previo convenio, se puedan incorporar al portal de gobierno abierto de la Administración de la Comunidad (portal de datos abiertos) conjuntos de datos que pertenezcan a otros sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del anteproyecto.

En lo que respecta al ámbito sancionador, se justifica en el documento anexo que la supuesta dureza del régimen contemplado deriva, esencialmente, de la inexistencia hasta ahora de normativa sancionadora en este ámbito –lo que ha determinado en un buen número de casos, que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia haya quedado impune-, pero también de la necesaria coherencia con los deberes contemplados en el resto del texto normativo. No puede existir una obligación en la norma cuyo incumplimiento carezca de reproche administrativo, con la calificación que en cada caso corresponda. Los tipos han sido ponderados y meditados, también a la vista de la normativa comparada y de la experiencia, tanto propia como de otras administraciones. Si deseamos una administración moderna, del siglo XXI, abierta y próxima al ciudadano, y que rinda cuentas, es necesario dotarse de un régimen exigente ante incumplimientos flagrantes o groseros de las obligaciones de transparencia. El compromiso real con la transparencia y el nivel de cumplimiento de la futura ley por parte de los sujetos obligados vendrán en parte determinados por las ocasiones en las que haya habido que recurrir este sistema.



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

Las alegaciones han sido bastante reiteradas, como decimos, en lo que atañe a la amplitud del régimen sancionador pero también lo han sido, en general, con respecto al nivel de obligaciones que recoge la ley. En este caso, el anteproyecto parte del marco normativo preexistente, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, que como ya se ha expuesto con claridad, ha sido una norma que no ha desplegado el efecto que habría sido deseable, en buena medida, debido a lo poco ambicioso de su texto. Ya a la fecha de su aprobación la norma era evidentemente parca e insuficiente en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación y las obligaciones de publicidad activa, al igual que en las restantes materias que aborda este anteproyecto. Lo era, como decimos, ya con respecto a las normas aprobadas por otras comunidades en los primeros años de vigencia de la LTAIBG, y se ha ido acrecentando sensiblemente en los años siguientes, distando mucho de lo que recogen las leyes más recientes como la navarra, asturiana o madrileña.

La iniciativa actual no puede seguir anclada en esta tesitura clásica y ya superada de la transparencia, y debe dar pasos con decisión para que la transparencia se convierta en un elemento clave de la estrategia pública de las administraciones de la Comunidad, de su forma de gestionar y de rendir cuentas ante la sociedad. En este contexto, es natural y comprensible que cualquier avance, más si es significativo, se vea como más como una amenaza que como una oportunidad, sentimiento este que debemos superar si queremos afrontar los retos de las organizaciones públicas del futuro.

En este título se incluye un tipo de infracción leve a raíz de una alegación del Comisionado de Transparencia y en cuanto a la competencia, a propuesta también de la misma institución, se sustituye a la Comisión por el Comisionado en el ejercicio de las competencias que tienen que ver con la aplicación de este régimen. Por último, se reconoce su competencia para sancionar en aquellos supuestos en los que concurra en la misma persona la competencia para sancionar y su condición de responsable.

Finalmente se añade una disposición adicional para dar cobijo a las alegaciones de la Dirección General de la Mujer en la línea de las opciones que ofrece la moderna técnica legislativa para emplear un lenguaje inclusivo y respetuoso con hombres y mujeres, y se incorpora una disposición transitoria para facilitar el transcurso de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, a la futura ley. La disposición final segunda también incorpora un nuevo párrafo para acompasar la entrada en vigor de las nuevas competencias del Comisionado y de la Comisión de Transparencia



Junta de Castilla y León

Consejería de Transparencia,
Ordenación del Territorio
y Acción Exterior
Dirección General de Transparencia
y Buen Gobierno

de Castilla y León con la dotación necesaria de recursos humanos en ambas instituciones que deben asegurar las Cortes de Castilla y León.

Valladolid, 3 de septiembre de 2020

**EL DIRECTOR GENERAL DE TRANSPARENCIA
Y BUEN GOBIERNO**

Joaquín Meseguer Yebra