

Se ha recibido en esta Dirección de los Servicios Jurídicos solicitud de informe en relación con el “ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU REUTILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN”. Examinado el texto remitido, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 6/2003, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León, esta Dirección de los Servicios Jurídicos emite el presente informe jurídico.

El anteproyecto tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 1, regular el régimen de transparencia de la actividad de los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información pública y su reutilización.

Y también deroga prácticamente en su totalidad la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, respecto a la cual el párrafo tercero del expositivo I del anteproyecto vierte la siguiente consideración:

“La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, ofreció cobertura normativa a este proceso, si bien con un impacto muy relativo como consecuencia de un impulso muy tímido de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública y dejando fuera actores públicos muy relevantes en esta Comunidad Autónoma como son sus entidades locales. Es más, no sería un error afirmar que en el contexto global de las iniciativas autonómicas de desarrollo de la normativa básica estatal en materia de transparencia, la ley ha demostrado ser una norma que no ha respondido como se esperaba a las demandas y exigencias de la sociedad”.

### **I.-Consideraciones generales.**

#### **A) Ámbito competencial.**

##### **a) Autonómico.**

En relación con las competencias que habilitan a la Comunidad para regular la transparencia, el acceso a la información pública y su reutilización, el expositivo de la norma se refiere a varios artículos del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (art. 11, relativo a los derechos de participación en los asuntos públicos, art. 12 c) que determina que la ley garantizará el acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan, e igualmente cita el artículo 16.21, que recoge entre los principios rectores de las políticas públicas, la plena incorporación de Castilla y León a la sociedad del conocimiento, velando por el desarrollo equilibrado de las infraestructuras tecnológicas en todo su territorio y garantizando la igualdad de oportunidades de todas las personas en el acceso a la formación y al uso de las tecnologías de la información y la comunicación).

Es importante recordar lo manifestado en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León núm. 477/2014, de 9 de octubre, al anterior anteproyecto de ley de transparencia que culminó con la aprobación de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (en adelante, Ley 3/2015): *las principales competencias autonómicas relacionadas con la regulación proyectada, con los límites que resulten de la competencia estatal de que se trate, serán las relativas a la “Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”, “Estructura y organización de la Administración de la Comunidad” y la de “archivos y otros centros de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal” (artículo 70.1, apartados 1º, 2º y 31º). Además, el artículo 32.3 sobre la “Administración Autónoma” señala que “Asimismo, en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 70.1.1º del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, (...) la elaboración del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización propia; la regulación de la responsabilidad de la Junta y de los entes públicos dependientes de la misma, así como la regulación (...) de los contratos y concesiones administrativas en su ámbito”. Por último, conforme al artículo 71.1.2º del Estatuto, se asigna a la Comunidad competencia de desarrollo normativo y de ejecución en la materia de “Protección de datos de carácter personal que estén bajo la responsabilidad de las instituciones de la Comunidad, de los entes locales y de cualquier entidad pública o privada dependiente de aquéllas”, y según artículo 76, la función ejecutiva sobre la gestión de archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado.*

A los citados artículos del dictamen, que enmarcan la habilitación normativa de la Comunidad de Castilla y León para aprobar la norma, debe referirse la norma expresamente.

**b) Límites estatales.**

Hay una serie de leyes estatales que, por su especial naturaleza, condicionan y fijan los límites del contenido que puede tener el anteproyecto analizado.

- Así, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, Ley 19/2013) se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª (“La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”), 149.1.13.ª (“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), y 149.1.18.ª de la Constitución (que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común”).

Esta Ley tiene carácter básico casi en su totalidad, exceptuando el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda, según se expresa en su disposición final octava.

- Con relación con la expresión “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común” es importante la cita de sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre de 2018, al resolver la Cuestión de Inconstitucionalidad 5228-2017, y declarar la nulidad del precepto legal autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa. Considera el Alto Tribunal, en relación con el adjetivo “común”, que se refiere *“al procedimiento administrativo «que la Constitución utiliza lleva a entender que lo que el precepto constitucional ha querido reservar en exclusiva al Estado es la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento. Sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del ‘procedimiento administrativo común’, que en la actualidad se encuentran en las Leyes generales sobre la materia —lo que garantiza un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones públicas, como exige el propio artículo 149.1.18—, coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa ratione materiae..... La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. Así lo impone la lógica de la acción administrativa, dado que el procedimiento no es sino la forma de llevarla a cabo conforme a Derecho. En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, de 22 de octubre, FJ 4)”*.

Lo anterior determina que esos límites o presupuestos se han de respetar en todo caso por el anteproyecto de ley, así como las normas que resulten aplicables, en lo que a su carácter básico se refiere, tales como la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (en adelante, Ley 39/2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, Ley 40/2015).

- Del mismo modo, la transparencia de la actividad pública ha de someterse a los límites que derivan del derecho de los ciudadanos a la protección de sus datos personales. En este sentido, la regulación se contiene en el Reglamento (UE) n.º 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), y en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

- El cuarto bloque o marco jurídico que ha de considerarse, y que enmarca necesariamente los condicionantes de la regulación propuesta, nos lo ofrece la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (en adelante, 37/2007).

Esta Ley tiene carácter básico casi en su totalidad, exceptuando el artículo 11 y los apartados 1 (párrafo segundo y tercero), 3 y 8 del artículo 10, según se expresa en su disposición final primera.

## **B) Régimen sancionador.**

El Título IV del anteproyecto, con el título “Régimen sancionador”, recoge un régimen sancionador conjunto que afecta a las submaterias de transparencia y publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización de la misma, que requiere, sin embargo, un estudio diferenciado, sin perjuicio de lo que posteriormente se señalará respecto al articulado en particular.

Como premisa, debemos reseñar que el ejercicio de una competencia que se articula en concurrencia con la estatal, viene enmarcado por estos principios o criterios:

— El carácter dependiente, no autónomo, de la potestad (normativa) sancionadora. En otros términos, su “carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas”.

— La posibilidad de “establecer o modular tipos y sanciones en el marco de las normas o principios básicos del Estado”.

— Posibilidad que es “inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales”.

— El respeto por las normas sancionadoras autonómicas a la “normativa básica estatal”, de modo que la validez de aquéllas está supeditada a su compatibilidad, no contradicción, reducción o cercenamiento en relación a dicha normativa básica estatal.

— En particular, proscripción de la introducción de “divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio” (artículo 149.1.1ª de la Constitución).

— El acomodamiento de las disposiciones sancionadoras autonómicas a “las garantías dispuestas en este ámbito del derecho administrativo sancionador”.

— Sujeción del procedimiento sancionador al “administrativo común” ex artículo 149.1.18ª de la Constitución.

**a)** La Ley estatal 19/2013 contempla dos títulos, diferenciados por el régimen jurídico que expone cada uno de ellos, el Título I que contempla un conjunto de previsiones para reforzar la transparencia de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública, y el Título II sobre buen gobierno, que prevé los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de las administraciones.

Sólo este segundo título contempla un profuso régimen sancionador, en consonancia con la responsabilidad a la que están sujetos tales responsables públicos.

Por el contrario, las únicas referencias a la materia sancionadora que encontramos en el Título I de dicha Ley 19/2013 están:

- en el artículo 9.3 (Capítulo II) relativo al Control, que, con carácter no básico, califica como infracción grave *a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora...el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo.*

- en relación con la resolución del derecho de acceso a la información pública, la única medida sancionadora, está sí con carácter básico, es la referida al incumplimiento del deber legal de resolver (y notificar) en plazo del artículo 20.6 (Capítulo III): *“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”.* Medida disciplinaria que se prevé, con carácter general, para el incumplimiento de la obligación de resolver expresamente en plazo, en la Ley 39/2015–art. 21.6-.

Téngase en cuenta que ambas referencias, lo son, no para crear o dotarse de un régimen sancionador propio, sino sólo para tipificar unas conductas como infracción grave, remitiéndose además a un régimen ajeno previsto en otra normativa reguladora, el “disciplinario”, que se regula en las relaciones jurídicas de supremacía especial existentes dentro de las Administraciones Públicas respecto al personal funcionario, estatutario o laboral que prestan allí sus servicios (EBEP para el personal, y Ley 19/2013 para altos cargos).

No siguió el legislador estatal la recomendación que había efectuado el Consejo de Estado en el dictamen núm. 707/2012 al Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando propuso que *“podría introducirse en el título I un régimen sancionador que permitiera reprimir las conductas contrarias a las normas de transparencia que el anteproyecto recoge. Esta recomendación responde a la necesidad de reforzar el carácter imperativo que las normas de la proyectada Ley poseen, atendiendo al modo en que se encuentran formuladas, pues para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prever las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento”.*

Demuestra también esta carencia el hecho de que un Grupo Parlamentario presentó en septiembre de 2016 en el Congreso, una Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, que incluía, entre otras modificaciones legislativas, la de la propia Ley 19/2013, con la inclusión en ésta de un Capítulo IV al Título I referido a “Infracciones y sanciones” (disposición final cuarta, dictada al amparo del artículo 149.1.18.º de la Constitución, de conformidad con la proposición de ley). Tal proposición decayó al finalizar la anterior legislatura.

Por todo ello, ha de considerarse el carácter que ostenta la legislación estatal, presidida por el ejercicio de su competencia exclusiva en la mayor parte de sus previsiones, lo que determina que dicha ley estatal no guiso establecer en su seno un régimen sancionador, y que, de haberlo hecho, como puede deducirse del carácter básico que ostenta el artículo 20.6 de dicha Ley 19/2013, lo sería con base en esos mismos títulos competenciales (artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución).

Tampoco se puede exigir a la ley su plasmación y articulación en negativo, de forma que disponga expresamente que no quiere establecer un régimen sancionador.

La ausencia de dicho régimen sancionador, en una legislación que es básica, vincula al resto de entidades regulatorias, que sí podrán desarrollarla y completarla, pero nunca contradecirla, pretendiendo su ampliación mediante la inclusión de un régimen sancionador que ella de hecho y de derecho, no ha contemplado.

No debemos olvidar que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas es instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas (STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 15). La STC 142/2016, de 21 de julio (FJ 3), cita la doctrina recogida en su STC 130/2013, de 4 de junio (FJ 13): *“la conexión existente entre la competencia sobre la materia específica de que se trate y la competencia para establecer el régimen sancionador propio de dicha materia. De esta manera, la competencia del Estado para regular el régimen sancionador en una materia determinada tendrá el alcance que tenga su competencia normativa —básica o de legislación plena— en dicha materia. Correlativamente, “las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del derecho sancionador (art. 25.1 CE, básicamente), y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1)’ (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)”*.

La misma STC 142/2016, de 21 de julio (FJ 4) dispone: *“Así, en el fundamento jurídico 1 de la STC 136/1991, dijimos que el art. 149.1.1 CE, como “límite a la normación sancionadora autonómica”, implica que, aunque la legislación autonómica “pueda modular tipos y sanciones, al hacerlo no debe romper la unidad fundamental del esquema sancionatorio”*.

La STC 156/1995, de 26 de octubre, asimismo recuerda que *“tienen carácter básico la determinación de los tipos generales del ilícito administrativo, los criterios para la clasificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las sanciones (STC 227/1988)”*.

En relación a la transparencia y publicidad activa, el propio legislador estatal ha previsto márgenes de actuación autonómica. El artículo 5.2 (dentro del Capítulo I del Título I) señala que *“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”*.

Sería admisible, por ello, que si el legislador autonómico opta, como ya lo hizo con la Ley 3/2015, y hace el anteproyecto, por un régimen de publicidad activa más amplio que el del legislador estatal, pueda establecer, en su caso, el régimen sancionador que vaya circunscrito y ligado a los posibles incumplimientos de esas obligaciones de publicidad activa fijadas a mayores.

Diferente plano adquiere la regulación del derecho de acceso a la información pública, en la medida que su artículo 12 (dentro del Capítulo III del Título I) establece que “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”.

Es decir, la regulación de este derecho en la normativa autonómica ha de realizarse en el “ámbito de sus respectivas competencias”. Nos remitimos en este aspecto a lo manifestado por el Consejo Consultivo de Castilla y León en su dictamen, en lo relativo a las competencias que ostenta la Comunidad en la regulación de estas cuestiones.

El establecimiento de un verdadero régimen sancionador anudado al incumplimiento de las obligaciones en relación con el ejercicio de este derecho, al margen de la ya mencionada única sanción “disciplinaria” y de carácter básico, como consecuencia del incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo (art. 20.6 de la Ley 19/2013), habría de tener en cuenta lo manifestado por el propio Tribunal Constitucional: “El derecho administrativo sancionador creado por las Comunidades Autónomas puede implicar, sin duda, una afectación al ámbito de los derechos fundamentales, pues la previsión de ilícitos administrativos supone siempre una delimitación negativa del ámbito de libre ejercicio del derecho. Tal afectación no implica (Sentencia de 16 de noviembre de 1981, FJ 2) que toda regulación en este extremo sea de exclusiva competencia del Estado. Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE, de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio. Y también es cierto que el procedimiento sancionador habrá de atenerse al ‘administrativo común’, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE). Pero, dentro de estos límites y condiciones, las normas autonómicas podrán desarrollar los principios básicos del ordenamiento sancionador estatal, llegando a modular tipos y sanciones — en el marco ya señalado—, porque esta posibilidad es inseparable de las exigencias de prudencia o de oportunidad, que pueden variar en los distintos ámbitos territoriales.” (SSTC 87/1985, FJ 8) y STC 218/2013).

Evidentemente, la aplicación del régimen disciplinario que contempla el artículo 20.6 de la Ley 19/2013 responde a la idea de responsabilizar al sujeto que incumple sus obligaciones en el seno de una relación de sujeción especial con la entidad a la que esté adscrito. Y es ahí, en esa única referencia al régimen disciplinario, donde el legislador estatal quiso agotar la regulación del régimen sancionador en relación con el contenido del Capítulo III del Título I, a pesar de las recomendaciones del Consejo de Estado al respecto.

**b)** Respecto al régimen sancionador del anteproyecto referido a conductas sobre la reutilización, la Ley 37/2007, contempla un régimen sancionador completo en su artículo 11, con determinación de sus infracciones y sanciones, si bien no con carácter básico, de acuerdo con su disposición final primera, razón por la que nada impide la

previsión en este anteproyecto autonómico del régimen sancionador que quiera establecerse sobre dicha reutilización, incluida la remisión, como se hace en los artículos 53.3 y 54.4 del proyecto, haciéndolo propio, al régimen de infracciones y sanciones previsto en la Ley estatal.

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, que podemos compartir, 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.

## **II.- Consideraciones al articulado.**

**A)** El Título Preliminar recoge las disposiciones generales, y dentro de éstas, el **artículo 2** se refiere al **ámbito de aplicación** de la norma.

**a)** El ámbito subjetivo del anteproyecto se muestra con un carácter amplio, lo cual responde a las más importantes regulaciones en materia de transparencia en los diferentes niveles normativos: europeo, nacional y comparado autonómico.

La normativa que ha de tenerse en cuenta para la regulación del ámbito subjetivo no es únicamente la Ley 19/2013, sino que también ha de estarse a lo establecido con carácter básico por la Ley 37/2007, en incluso por la normativa de régimen local.

**b)** Sobre las entidades que integran la Administración local de la Comunidad de Castilla y León, mencionadas en el apartado 1.b) de este artículo 2, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León núm. 477/2014, de 9 de octubre, llamaba la atención sobre el hecho de que la norma fuese *“dirigida en exclusiva a la Administración autonómica y que carezca de disposiciones referidas a las entidades locales de la Comunidad (...)*.

Tras la Ley estatal, han sido numerosas las entidades locales que han aprobado sus respectivas Ordenanzas en la materia, con base en su autonomía local y sus competencias.

Continua el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, señalando *“Por todo ello, al amparo de la autonomía local, en este entorno normativo deben crearse instrumentos jurídicos para los municipios, fundamentalmente, y también para las provincias, que les permitan cumplir con los principios de transparencia y facilitar la participación de los ciudadanos en la gestión de competencias especialmente sensibles*

*para ellos. Considerada esta realidad física y jurídica así como las nuevas obligaciones que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece para las entidades que integran la Administración Local (artículo 2.1.a), deberían haberse previsto medidas de colaboración, coordinación interadministrativa y eficiencia de los servicios para garantizar los principios del gobierno abierto local, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en el título III, capítulo II de la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, en especial para las Administraciones con menor capacidad de gestión”.*

Esto es, el Consejo Consultivo de Castilla y León aludía a las necesarias “medidas de colaboración y coordinación interadministrativa”.

De forma expresa, en materia de publicidad activa, el artículo 10.3 de la Ley 19/2013, establece que la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades locales pueden adoptar otras “medidas complementarias y de colaboración” para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo.

La Ley 19/2013 en materia de acceso a la información sí que prevé en su disposición adicional cuarta que sean las Comunidades Autónomas las que determinen el “órgano independiente para resolver las reclamaciones” respecto de resoluciones de las entidades locales.

Por último, y con carácter básico, la disposición final novena de la Ley 19/2013, separa como autónomas y al mismo nivel en su desarrollo a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales para que sus órganos se adapten a las obligaciones de la ley.

Si bien el anteproyecto matiza la aplicación de la norma en cierto sentido respecto de las entidades locales, ya que establece que la aplicación de la ley lo será “en los términos que se establecen en esta ley y con pleno respeto de la autonomía local constitucionalmente garantizada y de su potestad de autoorganización”, no deberá excederse en sus previsiones respecto a las mismas del ámbito material descrito anteriormente.

Con relación al derecho de acceso a la información, y con carácter general, el artículo 12 de la Ley 19/2013, inserto en el Capítulo III, determina que *“en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”.*

**c)** De cara a la enumeración que se efectúa en el artículo 2.2 del anteproyecto, conviene tener en cuenta la normativa general existente en el ordenamiento jurídico autonómico, para conocer la estructuración del sector público autonómico, y su adecuada y exacta denominación:

La Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León determina:

“Artículo 2.- Configuración del sector público autonómico.

1. A los efectos de esta Ley forman parte del sector público autonómico:

a) La Administración General de la Comunidad.

b) Los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad.

c) Las empresas públicas de la Comunidad.

d) Las fundaciones públicas de la Comunidad.

e) Las universidades públicas.

f) Los consorcios dotados de personalidad jurídica, a los que se refieren los artículos 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando la aportación económica en dinero, bienes o industria realizada por uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo suponga más del cincuenta por ciento o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar el consorcio en dicho porcentaje y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la Administración de la Comunidad.

g) El resto de entes o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente.

En virtud de lo anterior, en Castilla y León no existen mencionadas expresamente “las entidades públicas empresariales” ni “las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia” mencionadas en la letra a), que deberían desaparecer, no procede delimitar qué debe entenderse por una “empresa pública” en la letra b), por exceder del ámbito material de este anteproyecto, y faltaría incluir la referencia residual a “entes o instituciones públicas creadas por la Comunidad o dependientes de ella, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participe mayoritariamente”.

Las referencias a las entidades o instituciones vinculadas o adscritas a las entidades que integran la Administración local, a las que podrían pretender estar abarcando el anteproyecto con tales denominaciones, se han de hacer de manera diferenciada en un apartado independiente a las que se integren en el sector público autonómico, de acuerdo con lo expuesto.

La alusión a dichas entidades del sector público local, se ha de realizar integrando las previsiones normativas que les resultan aplicables, si bien no existe una norma que delimite el sector público local en términos análogos a como lo hace la Ley 40/2015 para la Administración del Estado o la Ley 2/2006, de 3 de mayo, respecto de la administración autonómica, sino que son varios los preceptos a través de los cuales puede llegar a delimitarse el sector público local, a saber, el artículo 103 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el artículo 2 del Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno de las entidades del sector público local, e incluso, el artículo 2 del Reglamento de desarrollo de la hoy derogada Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, aprobado por el

Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, donde se otorga una detallada clasificación de los integrantes del Inventario de Entes del Sector Público Local.

Por todo ello, la referencia a las entidades del sector público local se ha de hacer de una manera diferenciada respecto del sector público autonómico, y bastaría con una remisión a la normativa básica y/o específica de régimen local, sin necesidad de ofrecer mayores reglas definitorias.

**d)** El artículo 2.3 se refiere a una serie de sujetos concretos, y comienza incluyendo a las Cortes de Castilla y León. Al respecto hay que significar que la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, básica a tenor de su disposición final octava, señala que “las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley”, previsión normal en garantía del principio de división de poderes, por lo que tal inclusión en el anteproyecto debe ser suprimida.

Respecto a la referencia final a las “autoridades administrativas independientes que se puedan crear”, no existen tales en nuestro Estatuto de Autonomía, ni están definidas en Ley adecuada a tal fin en Castilla y León, por lo que debe suprimirse tal referencia, aunque en el Estado el Capítulo IV del Título II de la Ley 40/2015, regule las autoridades administrativas independientes “de ámbito estatal”, Capítulo que lógicamente no es básico.

**e)** Como observación de carácter general, ha de señalarse que a veces entraña cierta dificultad conocer con seguridad a qué sujetos se aplican o no las obligaciones que contiene la ley, si sólo las de publicidad activa o también las de acceso a la información, sin que en ocasiones se determine con claridad la extensión de tales obligaciones, es decir, hasta dónde han de alcanzar, por lo que se recomienda su repaso en este sentido.

Por lo general, la norma regula obligaciones a cumplir por administraciones públicas, lo que en ocasiones lleva al texto a imponerlas respecto a entidades privadas que no han de contar con la información a que se refiere el articulado. Luego se analizará alguna de estas consecuencias de la norma proyectada.

**B)** El **artículo 3** impone una serie de obligaciones de publicidad activa a **otros sujetos**.

El apartado 1, letra a) debe distinguir, como se deduce de la redacción, y de acuerdo con el artículo 3.a) de la Ley 19/2013, la aplicación de la ley a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y, por otro lado, a las federaciones de partidos, agrupaciones de electores y las asociaciones y fundaciones a estos vinculadas, puesto que a estos últimos sólo se aplicará cuando celebren contratos, suscriban convenios, etc.

En relación con la letra b) de este apartado se hace alusión a la percepción por entidades privadas de aportaciones dinerarias. En la normativa de subvenciones, de carácter básico de conformidad con la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, éstas se dan entre entes públicos. Así establece su artículo 2 que: “No

están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas (...)”. Por otro lado, un traspaso de fondos es un reembolso total o parcial de las participaciones existentes en un fondo de inversión, que son suscritas en otro fondo, por lo que no se comprende el alcance que se pretende otorgar a este término, teniendo en cuenta el ámbito subjetivo del artículo 2. Por sendas consideraciones quizás debería emplearse la locución “ayudas, subvenciones u otras entregas dinerarias de análoga naturaleza”. Téngase en cuenta que se reitera la mención en los párrafos tercero y cuarto de esta letra b).

En el párrafo cuarto de esta letra b) se establece el reintegro total o parcial en los términos de la convocatoria o acto de concesión de la ayuda en el caso de comisión de alguna de las infracciones graves o muy graves que tipifica la ley. En materia de subvenciones, el artículo 37 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece las causas de reintegro. Si se considera como causa de reintegro, habrá de establecerse en la normativa reguladora de la subvención –sus bases–, tal y como determina la letra i) del artículo 37.1 de dicha ley. Por otro lado, en el caso de que opere tal causa de reintegro y así se contemple, decaería el carácter potestativo para proceder al reintegro, tal como aparece formulado en el anteproyecto, dado que dicho artículo 37.1 determina imperativamente “También procederá el reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia del interés de demora correspondiente...”. Por ello deberá darse una redacción a dicho párrafo acorde con las anteriores observaciones.

Por último, el apartado 2 de este artículo 3, debe suprimir la llamada al artículo 6.1 de la Ley 19/2013, puesto que el artículo 19.2 del anteproyecto pormenoriza con detalle qué información del citado artículo 6.1 de la ley estatal -normativa y estructura organizativa- han de publicar los sujetos comprendidos en este artículo 3, lo que otorga mayor seguridad jurídica.

### **C) El artículo 4 contempla la obligación de suministro de información.**

La redacción del apartado 1 debería diferenciar, al igual que hace el artículo 4 de la Ley 19/2013, las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas por un lado, y los contratistas por otro, ya que el resto de la frase (potestades que ejerzan y los servicios que gestionen) no se corresponde con las posibles prestaciones de un contrato, refiriéndonos en estos casos a los contratos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

En el apartado 2 se incluye un inciso final “En otro caso, se efectuará previo requerimiento del sujeto enumerado en el artículo 2”. Si se refiere a que se hará de ese modo “en el caso de que no se establezca tal obligación”, debería seguir esta redacción.

El apartado 3 se refiere a la posibilidad de imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento. Las multas coercitivas se contemplan en el artículo 103 de la Ley 39/2015 como un medio de ejecución forzosa de los actos administrativos. No obstante, el ámbito subjetivo de aplicación de este anteproyecto también incluye a entidades que no tienen la condición de Administraciones Públicas y, por lo tanto, no dictan actos administrativos. El apartado 2 de este artículo hace referencia que el requerimiento de información parte de cualquiera de los sujetos del artículo 2 a que se encuentren vinculadas -y sólo se consideran administración pública a los efectos de la ley los sujetos enumerados en los apartados 1 y 2 a) de dicho artículo 2-. Así, deberá precisarse que en todo caso la multa coercitiva ha de contar con un acto administrativo previo, y cuál sea éste.

Sin perjuicio de la anterior consideración, se establece de modo reiterado en los párrafos segundo y tercero de este apartado que la imposición de multas coercitivas es compatible con las sanciones por incumplimientos de la ley.

El apartado 4 de este artículo determina que “La comisión de alguna de las infracciones graves o muy graves típicas en esta ley por parte de este tipo de sujetos podrá conllevar la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, en los términos que se señalen en el documento administrativo de que se trate”. Al respecto es preciso tener en cuenta que es la LCSP la que regula las causas de resolución de los contratos públicos con carácter de normativa básica. Así, para que el incumplimiento de una obligación pueda dar lugar a la resolución de un contrato es necesario que esta obligación se califique como esencial en los pliegos o en el documento descriptivo y prever expresamente la consecuencia (el término documento administrativo se corresponde, en los contratos, con el documento de formalización contractual, no con los pliegos).

**D) El artículo 7 se refiere a la relevancia de la información.**

El apartado 2 se refiere, por su parte, a la información suministrada en el ejercicio del derecho de acceso que, con independencia de su frecuencia, se habrá de publicar si resulta relevante y su divulgación resulta de interés general. Se incorpora una referencia a la posible existencia de datos personales, que con una regulación más completa se contempla, como límite a la publicidad, en el artículo 15.2 del anteproyecto, por lo que deberían aparecer conectadas ambas previsiones. En todo caso, con relación a esta referencia a los datos personales, es preciso tener en cuenta que el artículo 5.3 de la Ley 19/2013 dispone expresamente que “cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”. Así lo señala, por su parte el propio anteproyecto en el artículo 15.2. Por su parte, el artículo 15.4 de la Ley 19/2013 establece que “No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.”. Es decir, que si los datos se corresponden con las categorías especiales de datos, de acuerdo con su terminología actual, sólo se publicarán previa disociación, y respecto del resto de datos personales, si se da la disociación, no entra en juego el artículo 15 de la Ley 19/2013 a que se hace referencia en el anteproyecto.

Por lo que ha de determinarse con claridad cuándo va a proceder o no lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, quizás distinguiendo los supuestos que dicho precepto contempla (datos meramente identificativos, la ponderación, etc.). O bien hacer una remisión expresa al propio artículo 15.2 del anteproyecto en este artículo 7. Y en tales supuestos, es decir, cuando exista tratamiento de datos en la publicidad activa de esa información (porque no haya disociación), sería preciso, dado que se regula un tratamiento de datos personales al margen y añadido a lo previsto en la Ley 19/2013 con carácter básico, que se establecieran unas medidas preventivas, como la realización de una evaluación de impacto de en la protección de datos personales (EIPD) o un análisis de riesgo, con las medidas que se hubiesen de adoptar para llevar a cabo dicho tratamiento (como puede ser el plazo en el que van a permanecer publicados tales datos personales).

**E) En el artículo 8** se establece la **revisión y, en su caso, actualización** de la información como mínimo trimestralmente. A continuación, en el segundo párrafo, se admite que la publicación se efectúe en un plazo mayor, si bien no es la propia publicación, respecto de la que no se establece plazo alguno en este artículo, sino su revisión o actualización.

**F) En el artículo 14**, bajo la rúbrica de **principios técnicos**, prevé en su párrafo segundo que los sujetos han de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública “con independencia del medio de acceso”. Si con tal expresión se puede llegar a incidir en la regla imperativa establecida en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015 que establece un listado de sujetos que “En todo caso, estarán obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo”, se estaría acometiendo una regulación que excedería de las competencias de la Comunidad al respecto, al incidir en los principios y reglas del “procedimiento administrativo común”, tal y como se analizaba, junto con la jurisprudencia constitucional, al comienzo de este informe jurídico.

**G) El artículo 15** se contemplan los **límites a la publicidad**.

Se reitera en el apartado 1 y en el 3 que la interpretación de los límites no será extensiva. Por otro lado, los criterios a los que se hace referencia en el apartado 3: del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, no obstan a que existan otros órganos u organismos, como la Agencia Española de Protección de Datos, que emiten criterios en las materias de su competencia (precisamente, sobre los límites del artículo 15 de la Ley 19/2013 y la normativa de protección de datos). Tales criterios en ocasiones serán conformes con los de las dos instituciones que cita el anteproyecto, e incluso existen varios de elaboración conjunta, como los emitidos por dicha Agencia con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno – 1/2015, de 23 de marzo y el 1/2020, de 5 de marzo- pero puede que no siempre sea así, y se hace preciso puntualizar que, sin perjuicio de la importancia que ostenta el derecho a la información, el de protección de los datos personales es un derecho fundamental, y los criterios sobre los límites que puedan afectarlo han de ser respetados.

En todo caso, ha de corregirse la referencia a la Comisión de Transparencia, ya que de acuerdo con el artículo 62.2.d) y disposición adicional decimotercera, dichos criterios se dictan por el Comisionado de Transparencia.

Más allá de lo anterior, es el legislador el que ha de establecer el régimen y la normativa aplicable con el mayor rigor técnico y jurídico posible para que existan las menores dudas interpretativas posibles y, en último caso, será el orden jurisdiccional correspondiente el que disponga cómo ha de interpretarse la ley, basándose, en muchas ocasiones en los referidos criterios interpretativos.

Por ello, la alusión a los criterios indicados en el anteproyecto ha de quedar de alguna manera equilibrada con otros que pudieran existir y con los pronunciamientos judiciales que puedan darse, y éstos últimos han de citarse de manera expresa.

#### **H) El artículo 16 regula el Catálogo de información pública.**

En relación con la publicidad anudada al derecho de acceso a la información, téngase en cuenta que en el artículo 7.2 se ha vinculado la relevancia de la información con su interés general en la divulgación, pero no con la solicitada frecuentemente, adverbio que sin embargo se emplea en este caso para incluir los contenidos solicitados de ese modo en el Catálogo. Se trata de un concepto jurídico indeterminado en la norma, que puede generar inseguridad jurídica y divergencias en su aplicación si no se concreta qué ha de entenderse como “información solicitada frecuentemente”.

El apartado 3, en su párrafo segundo, dispone que el Catálogo permitirá visualizar de manera sencilla su grado de cumplimiento y los órganos o unidades que cumplen en mayor y mejor medida con sus obligaciones de transparencia. Ha de valorarse si esta pretendida finalidad puede generar impresiones erróneas relativas al cumplimiento de sus obligaciones por parte de determinados órganos o unidades dependiendo de si tienen más o menos contenido a publicar.

**I) En el artículo 18 lo que se califica como meras recomendaciones**, en el sentido de aconsejar algo, **y como recordatorios**, únicamente en el ámbito de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se efectúan sin embargo para que sean cumplidas imperativamente por los responsables de obligaciones de publicidad activa, con la tipificación de una infracción leve en el artículo 53.1 c) en caso de incumplimiento.

Incorporar al régimen sancionador el incumplimiento de una recomendación (consejo) o recordatorio, vulnera los principios de la potestad sancionadora a que ha de someterse cualquier regulación sobre ésta (principios recogidos en los artículos 25 y siguientes de la Ley 40/2015) y, por lo tanto, debe suprimirse su carácter obligatorio y su sanción.

**J) En el artículo 20 se refiere a la información relativa a altos cargos, personal directivo y eventual y empleados públicos.**

No ofrece el anteproyecto la definición o el concepto que pretende otorgar al término “altos cargos”. En el ámbito de la Administración de la Comunidad, la Ley 3/2016, de 30

de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 2 los sujetos que se consideran altos cargos e efectos de dicha ley: a) Los miembros de la Junta de Castilla y León. b) Los viceconsejeros, secretarios generales, directores generales, delegados territoriales, o asimilados a algunos de los anteriores de la Administración General o de la Administración Institucional. c) Los presidentes, consejeros delegados, directores generales, gerentes o asimilados de las empresas públicas o fundaciones públicas, siempre que tengan un contrato de alta dirección. Podría considerarse, por ende que en dicho ámbito se aplica el referido concepto, y ofrecer el correspondiente para el resto de sujetos del artículo 2.

El apartado 1, letra c) se refiere a las declaraciones de bienes, patrimonio y actividades que estén obligados a formular en “las diferentes administraciones”. Los sujetos del artículo 2 no son todos ellos administraciones. Recordemos únicamente lo son los de los apartados 1 y 2.a) del artículo 2 del anteproyecto, según establece el artículo 2.5.

Sobre este apartado c), debemos señalar que la publicidad en las entidades locales aparece regulada en el artículo 8.h) de la Ley 19/2013, y se desarrolla en el aspecto material de derechos y obligaciones del sujeto interesado por los artículos 7.1 y 19 de la Ley 7/2018, de 14 de diciembre, por el que se regula la Conferencia de Titulares de Alcaldías y Presidentes de Diputación, el estatuto de los miembros de las entidades locales y la información en los Plenos, sin que sea posible exigir en este anteproyecto más publicidad o alterar las cautelas previstas en la regulación material que dichos preceptos establecen.

**K)** Respecto de la **información de relevancia jurídica** del **artículo 22**, se refiere el apartado 1 a “las administraciones públicas”, que son, por definición, como se acaba de recordar, los sujetos del artículo 2, en sus apartados 1 y 2.a) del anteproyecto. No todos ellos cuentan con información sobre el contenido que establece este apartado (como pueden ser sobre elaboración de disposiciones normativas, Plan Anual normativo, entre otros). Por lo que debe añadirse, como se hace en otros artículos, e incluso en este mismo artículo 22, en su apartado 2, la locución “cuando exista”.

El apartado 2.b) incluye, como objeto de publicación, las resoluciones judiciales en general, lo que jurídicamente no es posible, y ello por las siguientes razones:

1) Se refiere a resoluciones cuya autoría y responsabilidad le corresponde al Poder Judicial, no a ninguno de los sujetos obligados del anteproyecto, es decir, constituyen documentos elaborados por terceros, por más que en las mismas puedan verse concernidos los mismos.

Es el Consejo General del Poder Judicial el responsable de la publicación oficial y custodia de las sentencias y otras resoluciones que se determine del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales. A tal efecto, el Consejo General del Poder Judicial es el que establece, previo informe de las Administraciones competentes, el modo en que se ha de realizar la recopilación de las sentencias, su tratamiento, difusión y certificación, para velar por su integridad, autenticidad y acceso, así como para asegurar el cumplimiento

de la legislación en materia de protección de datos personales (Artículo 560.1.10ª LOPJ). El Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) constituye el centro de gestión del conocimiento en el ámbito judicial. Este órgano técnico tiene como funciones la selección, la ordenación, el tratamiento, la difusión y la publicación de información jurídica legislativa, jurisprudencial y doctrinal (artículo 619 LOPJ). Por ello, la información a publicar según el anteproyecto ya existe, publicada y dissociada de datos personales, por el propio CENDOJ, por lo que su necesidad de publicidad y transparencia ya está cumplida, y basta con acudir a las publicaciones efectuadas por dicho centro de gestión.

2) Se amplía notablemente el del actual artículo 3.e) de la Ley 3/2015, que se refiere a *los textos de las resoluciones judiciales que afecten a la vigencia o interpretación de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma*. Dicha norma ampliaba el contenido de la publicidad activa exigido con carácter básico en el artículo 7 de la Ley 19/2013, con fundamento precisamente en la necesaria divulgación de la vigencia o interpretación de las normas propias de los sujetos obligados que habían sido previamente, con su aprobación, objeto de publicación general vía el Diario Oficial correspondiente. Pero ahora, en el anteproyecto, no puede existir fundamentación propia alguna para la aplicación de la publicación de cualquier resolución judicial.

3) El anteproyecto ahora, al no precisar el contenido a que hayan de referirse las resoluciones judiciales, aumenta exponencialmente el volumen de las que deban publicarse a niveles no imaginables (baste señalar que sólo la Administración Autonómica tiene sin finalizar cerca de 11.000 procesos judiciales), lo que aumentaría de modo ingente las labores de gestión en este aspecto, sin concretar el órgano administrativo encargado de ello, a lo que habría que añadir el trabajo asociado de disociación de los datos de carácter personal.

4) No se distinguen órdenes jurisdiccionales, por lo que estarían comprendidos todos sin distinción (laborales, civiles...), cuando los ámbitos sectoriales a que se refieren pueden estar especialmente protegidos (penales) o ser sobre colectivos muy sensibles (menores, violencia de género, etc.).

5) Por otro lado, y en el orden formal, se refiere este apartado a resoluciones judiciales firmes, siendo en terminología procesal mejor hablar de que hayan puesto fin al proceso judicial, para evitar posibles consideraciones distorsionadas sobre las resoluciones definitivas, firmes o en ejecución en el proceso de que se trate.

De igual forma, se indica (puede ser una errata) “resoluciones judiciales firmes que les afecten a los sujetos”, por lo que si lo que pretende es referirse a los propios sujetos obligados, ha de establecerse así expresamente.

La letra d) tiene mal la referencia, sería 41.5.

**L)** En el **artículo 24** se contempla la **información presupuestaria y económico-financiera**.

La letra c) del apartado 1 se refiere a la publicación del gasto de los grupos políticos en las Cortes de Castilla y León y en las entidades locales de Castilla y León con el detalle y desglose que deban presentarse en cada caso.

Con relación a la previsión respecto de las Cortes, ya hemos sostenido en el presente informe cómo la regulación respecto de la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, se hará necesariamente y de acuerdo con la disposición adicional octava de ésta, en sus respectivos reglamentos, por lo que debe suprimirse.

Respecto del gasto de los grupos políticos en las entidades locales, ya se ha indicado en el presente informe el necesario respeto, como también sostiene el anteproyecto, de la autonomía local en este ámbito, lo que puede determinar que la respectiva entidad local prevea o no la publicidad de tales gastos en su propia regulación en la materia de publicidad activa con relación a la asignación por el Pleno a los grupos políticos de una dotación económica del artículo 73 de la LBRL.

En la letra l), ha de corregirse la referencia “los párrafos h) a j)” por “las letras i) a k)”.

**M)** En el **artículo 26**, el anteproyecto con el título de **información sobre contratación**, realmente, atendiendo a su contenido, determina el contenido de publicidad relativo a la contratación pública y así deber precisarse. De este modo, se diferenciaría de otros contratos, como los patrimoniales, que no están incluidos dentro del ámbito de aplicación de la LCSP, y a los que el anteproyecto se refiere en otro apartado. Y de este modo quedaría fuera también la contratación de personal.

En el apartado 1, letra a), se incluyen los acuerdos marco. Estos no son contratos, sino que son acuerdos que subscriben un poder adjudicador con uno o varios operadores económicos para fijar las condiciones que se aplicarán posteriormente, en la adjudicación de los diversos contratos del sector público que se celebrarán durante un período determinado, es decir, se formalizan contratos basados en un acuerdo marco. Por ello, se podrían referenciar mediante la locución “incluidos los formalizados al amparo de acuerdos marcos”.

Los términos “importe de licitación y de adjudicación” son poco precisos. En la licitación habría que hacer referencia o bien al valor estimado o bien al presupuesto base de licitación, y en la adjudicación al precio o importe de adjudicación (precisando en este último término si se incluye IVA o no). En cuanto a la referencia a la “identidad de los adjudicatarios” debería hacerse en singular, como en la letra e), ya que en cada procedimiento hay un solo adjudicatario, otra cosa es que se deje sin efecto una adjudicación para acordar otra (por ejemplo, porque el inicial adjudicatario no formalice el contrato).

La redacción de la letra b) viene a equiparar condiciones de ejecución con documentación complementaria. Pues bien, las condiciones especiales de ejecución vienen en los pliegos, por eso, debería referirse a la “información sobre las licitaciones en curso, con acceso a los pliegos, o documentos descriptivos que los sustituya, y restante documentación complementaria,...”.

La letra c) debería tener en cuenta que no siempre hay mesas de contratación, y por ello, condicionar su publicidad a su existencia.

La letra f) debería emplear la terminología actual, de acuerdo con el artículo 63 de la LCSP referido al contenido de lo que ha de publicarse en el Perfil de contratante, esto es “decisión de no adjudicar o celebrar el contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación”, en lugar de “decisiones de desistimiento y renuncia”.

El apartado 2 se refiere a las concesiones de obra o servicio público. Ahora, con la LCSP, las concesiones son o bien de obra o bien de servicio (art. 12 LCSP), debiendo suprimir el inciso “público” (también al final de la frase). Las “condiciones de prestación del servicio” no se aplican, obviamente, a las concesiones de obra.

El apartado 3 se refiere a los contratos privados y patrimoniales. Esta calificación contratos privados y patrimoniales no se ajusta a la clasificación existente en la normativa actual. Según el artículo 24 de la LCSP los contratos públicos pueden ser administrativos o privados (dentro de estos están todos los contratos que suscriban los entes que no siendo administración pública están dentro del ámbito de aplicación de la Ley de transparencia y de la LCSP). Es decir, dentro del apartado 1 estarían tanto los contratos públicos como los privados. Los patrimoniales, aunque siempre son privados, están fuera por su naturaleza patrimonial y no por su carácter privado.

El apartado 4 indica que: *Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren los párrafos a), f) g) y h) del apartado 1 cuando se trate de contratos celebrados con una administración pública.* El término administración pública puede variar según el ámbito subjetivo de la norma a aplicar. Si consideramos el anteproyecto serían los celebrados con los sujetos del artículo 2 en sus apartados 1 y 2 a), pero es preciso tener en cuenta que pueden existir contratos celebrados por tales sujetos con poderes adjudicadores que contempla la LCSP - y que por ello sí tienen el contenido a que se refieren dichas letras- y que no son administración pública.

La alusión a los “párrafos” a), f) g) y h) ha de ser a las “letras”.

El apartado 5 establece que la información de la Plataforma de contratación del sector público no podrá sustituir a la publicación de la información enunciada en los apartados anteriores, que se efectuará de manera estructurada y en formatos reutilizables. Según la LCSP la información obrante en el perfil del contratante (art. 63 LCSP) y en la plataforma de contratación pública (donde se aloja el propio perfil) se publicará en formatos abiertos y reutilizables (artículo 63.1, segundo párrafo, y artículo 347.8). Conviene tener presente que la LCSP modificó la Ley 37/2007, es decir, en su regulación se tuvo en cuenta la normativa existente, adaptándola a las nuevas exigencias. En este escenario, debe valorarse la conveniencia o necesidad de duplicar los dos cauces de información pública, siempre que tal información, como es el caso, examinado cumpla con los estándares y requisitos de reutilización que exige la Ley 37/2007, con el enorme trabajo añadido que tal volumen de información va a conllevar.

**N) Se dedica el artículo 27 a relacionar la información sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios.**

El término encomiendas del apartado 2, del mismo modo que hace el título del artículo, se debería completar con la locución “de gestión” para que se vea claramente la diferencia de éstas con los encargos a medios propios.

En este sentido, se incluyen en el mismo apartado ambas figuras, cuando resultan radicalmente distintas. De este modo, las encomiendas de gestión (art. 11 de la Ley 40/2015) no pueden tener por objeto prestaciones propias de los contratos, a diferencia de lo que ocurre con los encargos (sin perjuicio de que no tengan la consideración de contrato cuando cumplen las exigencias legales). Por eso, no tiene sentido hablar de subcontrataciones en las encomiendas de gestión en la letra e).

El artículo 63.6 de la LCSP, relativo a la información que debe darse en relación a los encargos en el perfil de contratante ofrece otros conceptos a fin de garantizar la transparencia, como la duración del encargo y a la necesidad de ordenar la información por la identidad del medio propio, que quizá sean más garantistas con la finalidad que persigue el anteproyecto.

**O) El artículo 28 versa sobre la información sobre ayudas y subvenciones.**

No se entiende la referencia contenida en la letra b) del apartado 1 referido a “En este último caso”, es decir, si alcanza tanto al reintegro como a las sanciones, y si es así habrá de indicarse de este modo. Por otro lado, se menciona únicamente el reintegro de las ayudas, cuando el precepto se refiere tanto a éstas como a las subvenciones, conceptos diferenciados en la normativa de subvenciones (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones).

En el apartado 2 se mencionan los convenios que puedan celebrar los sujetos del artículo 3 con una administración, remitiéndose a la información de ayudas y subvenciones, lo que no tiene sentido salvo que se esté refiriendo el apartado a convenios que articulan la ejecución de las ayudas o subvenciones.

Por otro lado, ha de valorarse, en el mismo sentido que ya se ha manifestado con relación a la conveniencia de no duplicar información pública, el contenido del apartado 3, donde se indica que la remisión a la información y documentación publicada en la Base de Datos Nacional de subvenciones no podrá sustituir a la publicación de la información enunciada en los apartados anteriores, que se efectuará de manera estructurada y en formatos reutilizables. Ha de tenerse en cuenta que el objeto del Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, es “regular la Base de Datos Nacional de Subvenciones (en adelante, BDNS) y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, en desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la normativa europea en materia de ayudas de Estado y ayudas de mínimis.” Por ello, se

considera que la citada BDNS ya se ha regulado con el objetivo de dar cumplimiento a los requisitos de publicidad activa exigidos por la normativa básica, sin perjuicio de los enlaces a la misma que puedan realizarse al amparo del artículo 2.2 del citado Real Decreto, al disponer que *“La BDNS contendrá información con respecto a todas las subvenciones y ayudas públicas definidas en el apartado anterior, con independencia de que la citada información se publique o no en virtud de los requerimientos de publicidad y transparencia legalmente establecidos”*.

**P)** En el **artículo 29** dedicado a la Información estadística, de la actividad inspectora y temática, su apartado 2 hace referencia al “catálogo de publicidad activa”. Ha de aludirse, se entiende, al Catálogo de información pública.

**Q)** El **artículo 31** regula el **derecho de acceso a información pública.**

El apartado 2 de este artículo precisa que la información que puede ser solicitada es toda aquella que aparece definida como información pública en la normativa básica estatal, *sin que exista límite alguno por razón de la fecha en la que fue elaborada o adquirida.*

Dicha referencia puede entenderse en el sentido de que no opere la fecha de elaboración o adquisición como límite directo la fecha, si bien es preciso considerar lo siguiente:

Según el criterio mantenido por el Consejo de transparencia y Buen Gobierno (432/2016, de 22 de diciembre) *“más allá de la información que debe publicarse de oficio, la LTAIBG ampara el acceso a información que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, sin que el objeto de este derecho de acceso deba verse limitado a información que haya sido generada u obtenida a partir de la entrada en vigor de la Ley (10 de diciembre de 2014) sino que lo determinante es que el organismo público solicitado disponga de ella en el momento de la solicitud.”*

En la Comunidad de Castilla y León, el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de León, competente para conocer los recursos contra las resoluciones de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, en sentencia 214/2019, de 26 de junio, consideró *“incluso dado el espectro temporal de treinta años atrás solicitado, año 1988, es factible que dicha información no se encontrase disponible en registros informatizados, de suerte que no fuera reutilizable en los términos previstos en la ley 19/2013, con lo que también se estaría ante el supuesto de reelaboración al precisar un nuevo tratamiento de dicha información.”*

Evidentemente, la fecha no es un límite al derecho de acceso de los previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, ni es un supuesto de inadmisión de su art. 18, si bien, conjugada con otras circunstancias que puedan concurrir en determinados casos, la fecha puede llegar a determinar, de manera excepcional y motivada, incluso la inadmisión de la solicitud.

En este sentido, debe recordarse también lo indicado por el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 16 de octubre de 2017, dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017 "*Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...) sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información...*"

Por ello, se considera que ha de suprimirse la referencia a la inexistencia de límite alguno por razón de la fecha en la que fue elaborada o adquirida, y referirlo, en su caso, a la información de la que se disponga o, al menos, precisar que la fecha no puede operar como límite directo que determine, por sí mismo considerado, la inadmisión de la solicitud.

**R) El artículo 33 contempla los regímenes específicos de acceso a información pública.**

La disposición adicional primera. 2 de la Ley 19/2013 dispone expresamente: *Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.*

Con relación a la concreta del acceso a la información de los Procuradores de las Cortes de Castilla y León, la llamada a la aplicación de "su normativa básica estatal y autonómica" debe interpretarse en el sentido de abarcar la misma, ya que el artículo 7 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León regula el acceso a la documentación que obre en poder de la Administración Autonómica, así como aquellos que obrando en poder de la Administración del Estado o de otras Administraciones tengan relación directa con las competencias de la Comunidad Autónoma, y dicho Reglamento es manifestación de la potestad auto-normativa de las propias Cortes de Castilla y León.

Por otro lado, el párrafo segundo establece en su primera frase que "en estos casos, la resolución que se dicte se regirá por el régimen de impugnaciones previsto en la sección 2ª del capítulo II". No es admisible jurídicamente tal previsión con relación a materias que tienen un régimen específico de acceso a la información, y pueden contemplar, un régimen específico de impugnación, que debe ser respetado, por lo que dicha frase debe suprimirse. A modo de ejemplo, la materia medioambiental, cuyo régimen está recogido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), y la misma ley prevé en su Título IV el régimen de impugnación aplicable en la materia que regula de manera específica.

**S) El artículo 34 se titula límites al acceso.**

El apartado 2 de este artículo resulta, en parte, análogo en su tenor literal a lo establecido con carácter básico en el artículo 14.3 de la Ley 19/2013, si bien consideramos más completo este último precepto, en la medida en que alude a la

disociación de datos. Por ello, resulta innecesaria la reproducción de la normativa básica de acuerdo con la doctrina constitucional, pero de emplearse dicha técnica para dotar de coherencia al texto normativo, debe respetarse la literalidad de aquella, por lo que se debe citar expresamente en el anteproyecto la aludida disociación en estos casos.

Por otro lado, se determina en el anteproyecto que también se publique en el Portal de Gobierno Abierto las resoluciones que concedan el acceso parcial a la información. Tal forma de acceso se prevé en el artículo 16 de la Ley 19/2013, sin que en esta ley estatal se aluda a su obligada publicación, por lo que la publicación de esta clase de resoluciones amplía de nuevo las obligaciones de publicidad activa, porque si bien no se materializa en el mismo sitio web que analizamos con la información relevante del artículo 7.2, lo cierto es que en dicho artículo, como se ha analizado, se hacía depender la publicación de las resoluciones en materia de acceso si su divulgación fuese de interés general. Y ahora se contempla un nuevo supuesto, que se trate de información parcial, que puede consistir únicamente en la omisión de cierto dato o documento que con relación a la información solicitada suponga, en ciertos casos, un porcentaje mínimo en relación con la que sí se concede. Por ello, resulta necesario que la publicación de las resoluciones que concedan acceso parcial, se refiera a información relevante, y no cualquier información, y que prevalezca el interés público en la divulgación a otros intereses en conflicto.

**T) Se contempla en el artículo 36 una consulta previa a la solicitud.**

El apartado 2, contempla en su tercer párrafo el deber del que efectúe la referida consulta de facilitar un medio de contacto. Sin embargo no se prevé qué ocurre si no lo hace.

**U) En el artículo 37 se regula lo relativo a la solicitud de acceso a la información.**

El apartado 1 determina que la solicitud se dirigirá al órgano competente en materia de acceso, que será el que la asigne al competente para resolver. Pero puede ocurrir que el solicitante la dirija directamente a éste último porque conoce las reglas de competencia previstas en la normativa aplicable. Esta posibilidad ha de contemplarse en el articulado, pues dejar únicamente una vía de solicitud implica generar una carga al administrado que no se justifica.

El apartado 2 vuelve a generar una carga al solicitante, que habrá de conocer a qué entidad del artículo 2 se encuentra vinculado el sujeto del artículo 4. No se establece la solución de que la solicitud se formule de otro modo y ante otro sujeto. Ello ha de contemplarse necesariamente en la norma. Por otro lado, se refiere a la solicitud de información cuando ésta esté en posesión de los sujetos mencionados en el artículo 4, con la previsión de imposición de multas coercitivas sobre lo que hemos de remitirnos a lo expuesto en la observación referida al artículo 4 en cuanto al régimen de las multas coercitivas.

El apartado 3 determina la innecesaridad de que el solicitante acredite su identidad para ejercer el derecho de acceso. El artículo 17.2 de la Ley 19/2013 determina de modo

expreso que “La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) La identidad del solicitante.”. De acuerdo con las consideraciones efectuadas al comienzo del presente informe jurídico y la jurisprudencia constitucional habida en relación con las competencias exclusivas del Estado para el dictado de la Ley 19/2013, hemos de concluir que no puede la norma autonómica contener una regla divergente en cuanto a la necesaria identidad del solicitante, por lo que tal previsión ha de ser suprimida.

El apartado 4 determina que: *La subsanación solo procederá en aquellos casos en los que se haya omitido en la solicitud datos que deban constar obligatoriamente en ella y sean necesarios para resolver, de conformidad con lo dispuesto en la normativa básica estatal*. La normativa básica a que se remite este artículo se conforma:

-por la Ley 19/2013, cuyo artículo 17 se refiere al contenido de la solicitud de información (que da lugar al inicio de un procedimiento, que finaliza normalmente con una resolución expresa), y su artículo 19.2 sobre los supuestos en los que la solicitud no identifique de forma suficiente la información, en cuyo caso “se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.”

- en lo relativo a la subsanación de la solicitud, por la Ley 39/2015, que nos ofrece en su artículo 68 la regulación de la subsanación, formando parte del procedimiento administrativo común, cuya regulación corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1 18ª CE, debiendo estar en este aspecto a lo establecido por la doctrina constitucional que encabezaba este informe.

#### **V) En el artículo 38 se contemplan causas de inadmisión.**

El artículo 18 de la Ley 19/2013, establece las causas de inadmisión de las solicitudes, sin calificarlas de especiales, aquellas a las que el apartado 1 de este artículo se refiere como causas especiales, dejando para el apartado 2 las causas generales de inadmisión.

Ambas exigen el dictado de una resolución de inadmisión, exigencia que el artículo sólo establece respecto de las segundas, sin perjuicio de que las establecidas en el apartado 1 vayan acompañadas, como en el caso de la letra a), de determinada información al solicitante .

La letra b) del apartado 1 indica que por reelaboración no se entenderá “aquella acción que suponga un tratamiento informático de uso corriente”. Si bien es un concepto, el entrecomillado, al que se alude en diversas normas autonómicas y locales reguladoras del ejercicio del derecho de acceso, se considera necesario proporcionar un concepto de lo que deba de entenderse como tal, en aras de garantizar la seguridad jurídica.

#### **W) El artículo 39 versa sobre la Resolución.**

El apartado 2 de este artículo se refiere a la resolución “de acceso”, lo cual lleva a confusión si ésta fuese denegatoria, por lo que debería emplearse el término la “resolución que se dicte” o la “resolución sobre la solicitud de acceso”.

Asimismo, indica que dicha resolución sobre la solicitud de acceso a la información se notificará al solicitante y a los terceros interesados “a fin de garantizar su derecho a impugnar la resolución que se dicte”. Esta no es la finalidad, o al menos no la única de la citada resolución, y menos cuando se concede el acceso solicitado y se satisface plenamente su derecho.

El segundo párrafo de este apartado 2 contempla la obligación de terceros afectados de efectuar una comunicación simultánea en caso de que reclamasen ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León o recurriesen en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Tal comunicación se realiza al sujeto que hubiera dictado la resolución impugnada, *a fin de garantizar en condiciones óptimas sus derechos y, en su caso, los del solicitante de acceso*. Una vez puestos de manifiesto los límites y presupuestos que, de acuerdo con la doctrina constitucional, se basan en la competencia del Estado del artículo 149.1 18ª CE, una comunicación impuesta como obligatoria al tercero afectado, y no prevista ni en la Ley 19/2013 ni en la Ley 39/2015 ni en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, supone una carga no contemplada en la normativa estatal que no puede ser acometida por la norma autonómica ahora en proyecto. Además, la finalidad aparece como indeterminada, en la medida en que no se concreta cómo se van a garantizar tales derechos, o qué medidas se van a adoptar ante tal comunicación. Por ello tal comunicación ha de eliminarse del anteproyecto. Téngase en cuenta en el sentido expuesto que cuando el legislador estatal ha querido establecer una comunicación análoga a la pretendida, lo ha previsto expresamente, como ocurre con la resolución del procedimiento sancionador del artículo 90.3 de la Ley 39/2015. Nos remitimos nuevamente a la jurisprudencia constitucional citada al inicio del informe.

**X) El artículo 40, relativo a la formalización del acceso, debe...**

En un último apartado a incorporar se debe hacer referencia a que el acceso a la información será gratuito, salvo exacciones por copias o trasposición a diferente formato, de acuerdo con el artículo 22.4 de la Ley 19/2013.

**Y) El artículo 41 se titula Reclamación en materia de acceso.**

El segundo párrafo del apartado 1 se refiere a la necesaria comunicación de la reclamación a los interesados, para que puedan comparecer ante la Comisión de Transparencia.

La Ley 19/2013 contempla dos trámites de audiencia, el del 19.3 va referido a la tramitación de la solicitud de información ante el sujeto obligado. A este trámite no se refiere el artículo que analizamos del anteproyecto, pues no queda incardinado en la vía de la reclamación.

El otro trámite de audiencia, que es el que interesa en este análisis, es el que prevé la Ley 19/2013, inserto ya en la reclamación ante, en Castilla y León, la Comisión de Transparencia de Castilla y León, lo prevé el artículo 24.3, en términos similares a lo previsto en el artículo 118.2 de la Ley 39/2015: *“Cuando la denegación del acceso a la*

*información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga”.*

Dicho artículo establece la premisa de que ese trámite de audiencia se ha de dar, como indica, cuando la denegación se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros, y no en otros supuestos, tal y como la ha interpretado la Audiencia Nacional en su sentencia 3226/2017, de 17 de julio: “*el art. 24.3 de la repetida Ley 19/2013 , después de establecer que la tramitación de la reclamación ha de ajustarse a lo prevenido en la Ley 30/1992 en materia de recursos, añade que: "Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga". Con lo cual, más allá de la intervención que en el procedimiento administrativo se dispensa a los interesados [ arts. 31 , 34 y 112, Ley 30/1992 ], la Ley 19/2013 vino a habilitar en el mencionado precepto [en términos similares al art. 112.2 de la Ley 30/1992 ] la especial intervención, en el trámite de reclamación, de aquellos terceros cuyos derechos o intereses hubieran sido determinantes de la denegación de acceso a la información pública cuestionada en la reclamación, como es el caso. Y ello, con independencia de lo que sobre la virtualidad de dicha protección, como fundamento de aquella denegación, o como límite del acceso a la información, corresponda decidir al resolver la reclamación”.* Y también la Audiencia Nacional (Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 6) en su sentencia 39/2020, de 19 de mayo, al indicar que “*ni el art. 24.3 de la Ley 19/2013, ni la doctrina mantenida por la Sala resultan aplicables al caso de esta litis, en tanto que la resolución administrativa dictada y luego anulada por el CTBG, a diferencia de lo acontecido en el proceso resuelto por la Sala, no sustentó la denegación del acceso a la información –como tampoco se sustenta la del CTBG en la protección de derechos o intereses de terceros del art. 14.1.h) de la Ley (...)*”.

El anteproyecto extiende dicho trámite de audiencia –que se produciría presentada la reclamación ante la Comisión- más allá de las previsiones estatales, ya que éstas, en primer lugar, parten de la existencia de una resolución expresa, y no presunta, pues se refiere a un motivo de denegación de la información concreto, y además el anteproyecto no alude a la necesidad de que la denegación, total o parcial, de la información, se hubiese basado en la protección de los derechos o intereses de los terceros. En segundo lugar, el anteproyecto indica que tal comunicación se hará “a los interesados”, evidentemente han de ser interesados distintos al reclamante (que podría ser tanto el solicitante de acceso como alguno de los terceros a los que se refiere la Ley 19/2013). Basta por ello, la remisión al artículo 24 de la Ley 19/2013 contenida en el apartado 2 de este artículo 41 o, en todo caso, ha de acomodarse la redacción otorgada a la legislación básica.

En este apartado 1 se echa en falta un último párrafo que exprese como se trasladará el expediente y plazo según el lugar de presentación de la reclamación, bien sea ante el propio sujeto interesado o bien directamente ante la Comisión de Transparencia, con la necesidad de remisión del expediente del órgano del sujeto obligado con su informe

preceptivo al respecto (en términos similares a lo dispuesto en el artículo 121.2 de la Ley 39/2015), por lo que el apartado debe completarse en tal sentido.

El apartado 4, en análogo sentido que el artículo anteriormente examinado (39.2), contempla una comunicación al sujeto que hubiera dictado la resolución sobre el acceso, si se pretende recurrir en el orden contencioso-administrativo la resolución de la Comisión de Transparencia de Castilla y León, con la misma finalidad que en el otro supuesto. Nos remitimos a las consideraciones efectuadas, y concluimos igualmente que se excede la Comunidad Autónoma al regular tal requisito imperativo, y debe ser suprimido.

El apartado 5 de este artículo se refiere a las instituciones mencionadas en el artículo 2.3. Ya hemos indicado en el presente informe cómo la disposición adicional octava de la Ley 19/2013 prevé que tal clase de instituciones regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley. Por ello, son dichas instituciones las que ostentan la competencia normativa para determinar cómo se aplican las normas estatales básicas. Máxime cuando, respecto de la reclamación ante la Comisión de Transparencia, potestativa y sustitutiva de los recursos respecto de otras entidades, la Ley 19/2013 la excluye para esta clase de instituciones, al establecer en su artículo 23.2 que contra las resoluciones dictadas por las instituciones análogas al Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. Por lo expuesto, no procede la regulación contenida en este apartado 5 del anteproyecto, que debe suprimirse.

En el apartado 6 debe corregirse su redacción, y sustituir “en el ámbito de la competencia” por “en el ámbito de su competencia”.

**Z)** El **artículo 42** contempla un **procedimiento de mediación** que el propio expositivo del anteproyecto califica como sustitutivo de la reclamación prevista en la normativa básica (párrafo décimo del apartado III).

1) Con carácter general, la reclamación ante la Comisión de Transparencia guarda conexión con la previsión contenida en el artículo 112 de la Ley 39/2015 y, de este modo, el legislador estatal, en el ejercicio de su competencia exclusiva en lo relativo al procedimiento administrativo común, determina en el artículo 23.1 Ley 19/2013, que dicha reclamación es sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, y establece en su art. 24 que “Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”. Es decir, el legislador estatal opta por sustituir los recursos administrativos por la reclamación, y no por el resto de figuras sustitutivas admisibles, que podrían haber sido cualquiera de los mencionados en el actual artículo 112 de la Ley 39/2015, como la conciliación, mediación o el arbitraje.

Tampoco es admisible que sean acumulativas varias de esas figuras, como parece proponer el anteproyecto y como se razonará seguidamente. El artículo 24.3 de la Ley 19/2013, dispone que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 39/2015. En palabras del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se deben aplicar al procedimiento de reclamación “las reglas de interposición, la posibilidad de suspensión de la ejecución de la decisión impugnada, la audiencia a los interesados y la resolución”.

La regulación estatal, en ejercicio de su competencia exclusiva al respecto, no contempla insertar en su tramitación un procedimiento de mediación, pero tampoco, supletoriamente y de acuerdo con lo antedicho, el régimen de recursos de la Ley 39/2015 contempla esta posibilidad, al margen de poder considerar el artículo 86 de la Ley 39/2015, referido a la terminación convencional, que sólo está prevista en el procedimiento administrativo antes de dictar la correspondiente resolución, no en la fase de revisión de los actos en vía administrativa, y con sus requisitos, siendo uno de ellos, obviamente, el propio ámbito subjetivo a que se halla referida la Ley 39/2015, y respecto de los actos administrativos de las administraciones públicas, que no son todos a los que se refiere el anteproyecto, que incluye sujetos privados.

Por lo expuesto, el legislador autonómico no ostenta competencia para insertar el procedimiento de mediación en una reclamación que el legislador ha establecido con carácter básico en su Ley 19/2013, sustitutiva ya de por sí de los recursos administrativos y sin que haya regulado en su seno un “procedimiento paralelo”, por lo que todo el precepto debe suprimirse.

2) No obstante lo anteriormente expuesto, y con carácter específico, a los solos efectos dialécticos de señalar otras incorrecciones del precepto en la redacción material propuesta, la propia regulación del anteproyecto establece la posibilidad de que, iniciado el procedimiento de reclamación regulada en los artículos 24 de la Ley 19/2013 y 41 del anteproyecto, dentro de ésta (la solicitud de mediación se inserta en el escrito de reclamación) pueda darse este procedimiento de mediación. Por lo tanto, no es una vía alternativa a la reclamación, puesto que, a pesar de que el primer inciso del apartado 1 la otorga tal carácter, el apartado 7 dispone que: *Si no se acepta la mediación o no se alcanza un acuerdo en el plazo de dos meses desde su inicio, la reclamación se seguirá tramitando de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.* Incluso el propio sujeto obligado puede solicitar, según el apartado 2 de este artículo, el inicio de este procedimiento, por lo que la configuración como vía alternativa a la reclamación es errónea, ya que el “sujeto obligado” en ningún caso acudirá como reclamante ante la Comisión de Transparencia de Castilla y León. Por ello, habría de eliminarse la calificación relativa a que es una vía alternativa a la reclamación.

También en relación con el apartado 1, se añade que los acuerdos a los que se pueda llegar a través de este procedimiento no pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico (así lo prevé el apartado 6 de este artículo) ni tampoco versar la mediación sobre cuestiones no susceptibles de transacción.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo núm. 4617/2017, de 12 de diciembre, indica que *“con carácter general, el desenvolvimiento del arbitraje en la relación jurídica de Derecho Público tropieza con un obstáculo difícilmente salvable cuando se enfrenta a los principios de legalidad e indisponibilidad de las potestades administrativas. La Administración Pública, vinculada constitucionalmente a una regla de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (arts. 9, apartados 1º y 3º, y 103 CE) no puede disponer ni transigir sobre la aplicación de las normas que rigen su actuación salvo en la medida que esas mismas normas lo permitan.*

*(...) el principio dispositivo (inherente a la transacción y el arbitraje) termina donde comienza la vinculación indisponible al Derecho imperativo al que la Administración no puede dejar de sustraerse (...)*

*(...) la resolución de las discrepancias que pudieran surgir en la interpretación y aplicación del mismo mediante arbitraje, ahora bien, sólo en aquellos supuestos legalmente admisibles para la Administración; que son precisamente aquellos en los que no están en juego potestades y normas sobre cuya vigencia y operatividad no hay margen de disposición. Y esto que se acaba de decir también no es sólo predicable de la relación jurídica de Derecho Público, sino que también se proyecta sobre las relaciones de Derecho Privado de la Administración, porque también en dichas relaciones la presencia e intervención de la Administración impone la toma en consideración de principios y reglas específicos, no extensibles al régimen común, como los de interdicción de la arbitrariedad y consiguiente control de la actuación discrecional ( art. 9.3 CE ); servicio a los intereses generales, objetividad y legalidad ( art. 103.1 CE ). (...)*

*Así ocurre, por ejemplo, con la contratación pública o con las relaciones patrimoniales sobre los bienes públicos. Por mucho que se distinga entre contratos administrativos y contratos privados, o entre bienes demaniales y patrimoniales, siempre existirá, tanto en unas como en otras modalidades, un fondo de Derecho Público indisponible (recuérdese sin ir más lejos la clásica teoría de los llamados actos separables), sobre el que no es posible ni la transacción ni el compromiso o el arbitraje privado.”*

Por lo anterior, se habría de hacer una referencia expresa en el anteproyecto a que no puede versar la mediación sobre materias no susceptibles de transacción.

En relación al apartado 1 de este artículo, por lo que se refiere a los terceros interesados, sería preciso diferenciarlos, o equiparlos a los del artículo 24.3 de la Ley 19/2013. Habría de eliminarse la referencia a la personación de dichos terceros, ya que tal concepto no se corresponde con el régimen de procedimiento administrativo. Se permite solicitar la mediación, además de, como hemos visto, al sujeto obligado, también al que reclama ante la Comisión de Transparencia, sea éste el solicitante del acceso, sean los terceros afectados, puesto que lo ha de hacer en el mismo escrito de reclamación, por lo que habría que sustituir todas las referencias anteriores (a los interesados o terceros interesados) por la de “reclamantes”.

Igualmente, habría de suprimirse la referencia del apartado 1 a que la solicitud de estos procedimientos de mediación se ha de hacer en el mismo plazo existente para la interposición de aquella, puesto que, si se ha de hacer en el mismo escrito de reclamación, dicho plazo -de un mes- viene impuesto en el artículo 24.2 de la Ley 19/2013 con carácter básico.

El anteproyecto choca nuevamente con ese requisito establecido por la norma estatal, pues al permitir en el apartado 2 que el procedimiento sea solicitado, tanto por el sujeto obligado como por los “terceros interesados” en los plazos, respectivamente de 10 y 5 días hábiles siguientes a haber recibido la comunicación de la Comisión que le informa de la reclamación respecto del primero, y desde la comunicación del sujeto obligado en cuanto a los segundos, lo cierto es que resulta más que probable que en multitud de ocasiones se haya superado el plazo de un mes para la reclamación, que se computa desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo (art. 24.2 Ley 19/2013). Por lo que la determinación de dicho plazo no encuentra encaje suficiente en la propia regulación de la reclamación.

Por otro lado, la mediación ha de estar presidida por su carácter voluntario. El artículo 1 de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (ley no aplicable a la mediación con las administraciones públicas) la define como un medio de solución de controversias, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador. El apartado 2, párrafo tercero, dispone que *El sujeto obligado no podrá oponerse a que se tramite este procedimiento si el interesado o los terceros interesados solicitan su inicio y todos ellos manifiestan expresamente su conformidad a que el procedimiento se lleve a cabo.* La mediación se basa en el principio de voluntariedad de todas las partes, que parece obviarse con esta redacción, por lo que habría de cambiarse la redacción de dicho artículo, y establecerse expresamente el carácter voluntario para todas las partes.

Dado que hay que mantener la separación de fases de cualquier procedimiento (en este caso, por la concurrencia posterior de un posible recurso contencioso-administrativo), la referencia a los asesores del apartado 3 en ningún momento respecto a los sujetos obligados, al menos de los de la Administración autonómica, podría referirse a sus Servicios Jurídicos, sin perjuicio de que, en el caso de la Administración autonómica, de acuerdo con el artículo 4.2.e) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, sería necesario el informe de los Servicios Jurídicos sobre la propuesta definitiva de terminación convencional, que es preceptivo.

El apartado 5 refleja en todas sus letras aspectos que se vinculan en todo caso a que se haga efectivo el derecho de acceso, sin contemplar que no se conceda éste, por acuerdo y conformidad de todas las partes, y que sin embargo puede producirse.

El segundo párrafo del apartado 6 indica que los acuerdos de mediación serán publicados, sin determinar ni dónde ni por quién, por lo que habría de completarse de forma expresa.

**AA) En el artículo 43 se contempla la regulación de la reutilización de la información por defecto.**

Encabeza este artículo el Título III de la ley referido a la reutilización de la información pública. La primera vez que se cita la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, ha de citarse con número, fecha y título. En posteriores remisiones, basta con el número y la fecha. Han de cambiarse, por ello, las referencias a dicha ley del párrafo segundo por el primero de este artículo.

El párrafo segundo, donde se dice que es aplicable a la información publicada por los sujetos del artículo 2, debe corregirse para no ser contrario a derecho, ya que el artículo 3.3.k) de la Ley 37/2007 excluye los documentos elaborados por las entidades del sector público empresarial y fundacional, y los de carácter comercial, industrial o mercantil, precepto básico según la disposición final primera de la Ley 37/2007.

**AB) Se establece en el artículo 46 los límites aplicables a la reutilización.**

En relación con los datos personales, sería conveniente incluir la referencia, no sólo a la Ley Orgánica 3/2018, sino también al Reglamento (UE) n.º 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos), citado al comienzo del presente informe.

La reutilización de la información del sector público puede implicar el tratamiento de información personal que fue recabada para finalidades que pueden ser distintas a las propias de la entidad reutilizadora. De este modo, en su posterior tratamiento, el reutilizador puede combinar la información pública con la obtenida de otras fuentes o utilizando tecnologías de datos masivos (como el Big data). Asimismo, el posterior control sobre el uso de los datos, una vez que se han puesto a disposición del público, puede presentar importantes limitaciones. De este modo se hace conveniente sugerir nuevamente que se realice en estos casos una evaluación de impacto en la protección de datos personales (EIPD). Incluso cuando el anteproyecto afirma que el límite por razón de la protección de datos no desplegará efectos en el caso de que se proceda a la disociación, se aconseja que en estos casos se incorpore la necesidad de realizar un proceso de evaluación de riesgos centrado en analizar las posibilidades de que se revierta la disociación.

**AC) Contempla el artículo 47 las condiciones generales para la reutilización.**

El apartado 2 contempla la no aplicación, con carácter general, de tarifas, permitiendo su establecimiento de forma excepcional y previo informe vinculante de la Consejería, lo que es contrario a derecho respecto a las entidades locales, de acuerdo con el artículo 7.1 y 7 de la Ley 37/2007, que incluso permite su establecimiento por las corporaciones locales como tasa.

El artículo 7 de la Ley 37/2007, dictado al amparo de lo establecido en el artículo 149.1 18ª CE, establece la posibilidad del establecimiento de tarifa “limitándose la misma a los

costes marginales en que se incurra para su reproducción, puesta a disposición y difusión”. En el anteproyecto, en su apartado 2, se añaden las tarifas para la disociación de datos personales y las medidas para proteger información comercial confidencial, no contempladas en la norma básica, por lo que no procede su inclusión en el anteproyecto. Además, en todo caso, no caben medidas para proteger información comercial confidencial, pues dicha documentación está excluida de reutilización por el artículo 3.3.b) de la Ley 37/2007, al referirse a los documentos que afecten a la confidencialidad comercial, tales como secretos comerciales, profesionales o empresariales.

El apartado 3 determina que la puesta a disposición de la información con fines de reutilización lleva aparejada la cesión, con los plazos previstos en la ley. Ha de aclararse si esta llamada a la ley es una concreta referencia a una ley, y a cual, o es una alusión genérica a la aplicación de los plazos legalmente previstos. Lo que aconsejaría optar por esta última redacción.

El apartado 4 casi reproduce íntegramente el primer párrafo del artículo 4.7 de la Ley 37/2007, lo que no es correcto en buena técnica normativa y, en todo caso, se echa en falta una referencia expresa precisamente a la no responsabilidad de la Administración por su uso, tal y como dispone el segundo párrafo del citado artículo 4.7.

**AD)** En el **artículo 48** la **Cláusula “open data”**, parece referirse únicamente a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y así debería señalarse expresamente en su título, y además, en su contenido, debería remitirse al concepto de administración pública de la Comunidad de Castilla y León, de acuerdo con el artículo 2.5 del anteproyecto.

**AE)** Regula el **artículo 49** la **Tramitación de solicitudes de reutilización**.

En el apartado 2 se habla de un plazo citado, que no ha sido citado, por lo que debe aclararse.

**AF)** El **artículo 53** regula las **Infracciones**.

Como infracción muy grave se tipifica en el número 1ª del apartado 1.a) el incumplimiento del suministro de información pública en más de dos ocasiones en un periodo de tres años. Si se refiere a la resolución que ha de ser dictada por el sujeto obligado ante una solicitud de acceso a la información pública (expresa) o la ausencia de la misma (presunta), es preciso considerar que tales actuaciones pueden llegar ser discutidas mediante la reclamación o la mediación contempladas en el artículo 41 del anteproyecto, o incluso en sede contencioso-administrativa. Por lo que no se podría calificar como incumplimiento hasta que no sean firmes, referencia que ha de incorporarse al anteproyecto. Téngase en cuenta a tales efectos, respecto de los sujetos que tienen la consideración de administración pública de conformidad con la Ley 39/2015, que sus actos son ejecutivos y se presumen válidos y producen efectos desde que se dictan (art. 38 y 39 de la Ley 39/2015). El incumplimiento ha de materializarse de alguna manera para garantizar la seguridad jurídica, y evidentemente no puede derivar

de una resolución que, de manera motivada, ha podido denegar el acceso conforme a derecho, sin incurrir por ende en el pretendido incumplimiento.

El apartado 1.a).4ª tipifica como infracción muy grave el incumplimiento en más de dos ocasiones de las resoluciones de la Comisión de Transparencia. Se hace necesario incluir la referencia a que sean firmes. Respecto del acuerdo en procedimientos de mediación, dado que tal instituto ha de ser suprimido, como ya dijimos anteriormente en este informe, también aquí debe suprimirse y, en todo caso, la misma naturaleza de firmeza le sería exigible.

Como infracción grave se tipifica en el apartado 1.b).1ª “el incumplimiento...de suministro de información pública”, ahora “en más de una ocasión en un periodo de dos años”. Nos remitimos a las consideraciones anteriormente expuestas al respecto.

En relación con el apartado 1.b).2ª, es preciso incluir la firmeza de tales resoluciones, y suprimir la referencia a los acuerdos, de conformidad con lo anteriormente indicado.

También tal carácter firme ha de reflejarse en el apartado 1 b) 3ª.

El número 4ª de este mismo apartado emplea el término denegación “arbitraria”, sin concretar qué se ha de entender como tal. El carácter arbitrario de tal denegación habrá de ser declarado – y con carácter firme- administrativamente (por la propia Comisión de Transparencia en fase de reclamación) o jurisdiccionalmente, y habrá de indicar motivadamente que tal denegación, no sólo no fue conforme a derecho, sino que fue “arbitraria”, lo que puede suponer un solapamiento con el tipo penal del art. 542 CP, relativo a impedir, a sabiendas, “el ejercicio de otros derechos cívicos reconocidos por la Constitución y las Leyes”. Por ejemplo, la arbitrariedad podría derivarse de una ausencia total de motivación de la resolución expresa; en los casos de silencio, la falta de motivación es irrelevante, pues -como ha manifestado la jurisprudencia- no cabe fundamentar la invalidez de un acto presunto desestimatorio en la ausencia de motivación del mismo, al ser esta omisión consustancial a la institución del silencio.

La materialización del acceso a la información pública de forma incompleta con respecto a lo estimado se tipifica como infracción grave en el apartado 1, número 5ª. Que tal ejecución relativa al cumplimiento con relación a lo solicitado se haya realizado de manera incompleta requerirá un pronunciamiento previo y firme por un órgano de revisión, administrativo o jurisdiccional, en el que se declare que se omitió indebidamente todo o parte de la información cuyo acceso se había estimado.

Ya se hizo alusión en el presente informe a que no se puede tipificar como infracción, tal y como reza el apartado 1.c).3ª, el incumplimiento de las recomendaciones y recordatorios mencionados en el artículo 18, por lo que ha de eliminarse tal infracción.

Como infracción leve el número 6ª del apartado 1.c) contempla el incumplimiento “injustificado” de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública. El incumplimiento de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública, ya hemos visto, es la única medida disciplinaria

prevista en la Ley 19/2013–art. 20.6-, si bien la sanciona como infracción grave al incluir el calificativo de “reiterado” a tal incumplimiento, y en tal sentido deberá contemplarse en el anteproyecto, no resultando de aplicación, por el juego del principio de ley especial frente a ley general, el artículo 21.6 de Ley 39/2015, que dispone la exigencia de responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo, sin necesidad de que exista reiteración.

Se reitera la necesidad de incluir la firmeza como requisito para que exista incumplimiento en el apartado 1.c).7ª, así como suprimir la referencia al acuerdo en procedimiento de mediación.

Respecto de las infracciones imputables a las personas y entidades del apartado 2 de este artículo, se relacionan las infracciones sin distinción en relación con los sujetos del artículo 3 y del 4, cuando los previstos en el artículo 3 en principio sólo se hallan sujetos a las obligaciones de publicidad activa, mientras que los del artículo 4 sólo se sujetan a la obligación de suministrar información. Así, por ejemplo, los números 1ª y 2ª de la letra a), y 1ª y 2ª de la letra c) mezclan ambas vertientes de la transparencia, que deberían ir diferenciadas atendiendo, como se indica, a los sujetos obligados.

Por otro lado, se reitera la observación para el apartado 2.a).2 de supresión del acuerdo en procedimiento de mediación.

#### **AG) El artículo 54 establece las Sanciones.**

a) La potestad sancionadora de la Administración actualmente viene regulada, en relación con los principios generales de la potestad sancionadora, en el Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de carácter básico, y son los siguientes: legalidad, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad y proporcionalidad.

Es preciso partir de la necesidad de que cualquier régimen sancionador establecido ha de responder al mandato de taxatividad o de lex certa, es decir, *“la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes”* (STC 242/2005). Ello a su vez impone que la tipificación de las infracciones y de las sanciones se ha de hacer con el mayor rigor y seguridad jurídica posible, con arreglo a los principios de legalidad, tipicidad y proporcionalidad.

La sentencia del Tribunal Constitucional num. 86/2017, de 4 de julio, nos recuerda que: *“En relación con las infracciones y las sanciones administrativas, el principio de taxatividad se dirige, por un lado “al legislador y al poder reglamentario”, exigiéndoles el “máximo esfuerzo posible” para garantizar la seguridad jurídica, lo que en modo alguno veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados “aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia”.*

El Tribunal Constitucional, en su reciente sentencia 14/2021, de 28 de enero, recuerda que *“desde la óptica del derecho a la legalidad penal (artículo 25.1 CE) aplicado a la actividad legislativa, nuestra doctrina ha destacado que el mismo se articula a través de*

*una doble garantía: formal y material*". Y con relación a esta última sostiene que: "es la exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones (SSTC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1; 81/2009, de 23 de marzo, FJ 4, y 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4 (...))."

En su FJ 6 la sentencia recuerda "(...)La ley debe, consecuentemente, establecer una regulación suficiente de las consecuencias represivas de los ilícitos administrativos (entre muchas, SSTC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, y 252/2006, de 25 de julio, FJ 4, que remite a la STC 100/2003, de 2 de julio). Aún más, este tribunal ha señalado que la garantía de *lex certa* no resulta satisfecha tan solo mediante la tipificación de las infracciones y la definición y, en su caso, graduación de las sanciones que pueden ser impuestas a los infractores, realizadas por la ley, sino que, además, es elemento esencial y lógico de dicha garantía la determinación de la correlación necesaria entre los actos o conductas tipificados como ilícitos administrativos y las sanciones consiguientes a los mismos (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 4; 207/1990, de 17 de diciembre, FJ 3, y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 4)".

Pero el principio de legalidad penal del artículo 25 CE también se ha de cumplir en relación con el principio de proporcionalidad de la potestad sancionadora. El artículo 29 de la Ley 40/2015 se encarga de desarrollar este principio, partiendo de la premisa de prohibición de imponer penas privativas de libertad (artículo 25, apartado 3, CE), y en concreto, su apartado 3 indica que "En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá observar la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción", lo que responde a la necesaria adecuación entre la gravedad del hecho y la sanción en el ejercicio de la potestad legislativa.

La sentencia del Tribunal Constitucional 60/2010, de 7 de octubre, manifiesta: «[...] la función institucional del principio de proporcionalidad que, como es conocido, opera como presupuesto de constitucionalidad de las medidas que restringen principios constitucionales y, más concretamente, como límite de las normas y actos que limitan los derechos fundamentales (...) así ha venido reconociéndolo este Tribunal en numerosas Sentencias en las que se ha declarado que la desproporción entre el fin perseguido y los medios empleados para conseguirlo puede dar lugar a un enjuiciamiento desde la perspectiva constitucional cuando esa falta de proporción implica un sacrificio excesivo e innecesario de los derechos que la Constitución garantiza (SSTC 62/1982, fundamento jurídico 5; 66/1985, fundamento jurídico 1; 19/1988, fundamento jurídico 8; 85/1992, fundamento jurídico 5; 50/1995, fundamento jurídico 7)" (SSTC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 3; 136/1999, de 20 de julio, FJ 22).»

**b)** El anteproyecto, en relación con las sanciones a imponer a los altos cargos y asimilados, se remite en su artículo 54.1 a las previstas en el artículo 30 de la Ley

19/2013, es decir, al régimen sancionador previsto a una submateria distinta, el Buen Gobierno, en el Título II de la ley estatal.

Si se analizan las conductas proscritas en ese Título II de la Ley 19/2013, con las posibles conductas reprochables en transparencia, acceso a la información pública y reutilización, la comparación, efectuando una valoración cualitativa de gravedad y de posible reproche social y jurídico, resulta cuando menos imposible y no equiparable.

Por vía de ejemplo, en el artículo 29.1 del Título II se contemplan como infracciones muy graves el incumplimiento de la Constitución, la discriminación por razón de origen racial, la negligencia en la custodia de secretos oficiales, la prevalencia para obtener un beneficio propio indebido, coartar el libre ejercicio del derecho de huelga o el acoso laboral, entre otras.

En el anteproyecto, constituyen infracciones muy graves según el artículo 53.1.a) el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en más de dos ocasiones en un periodo de tres años, la manipulación de información relevante, o el incumplimiento en más de dos ocasiones de las resoluciones dictadas por la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

Pero es que, además, la remisión del artículo 54.1 del anteproyecto en cuanto a las sanciones, lo es genéricamente al artículo 30 de la Ley 19/2013, lo que hace que se esté refiriendo a sanciones tan distorsionadoras con el régimen en el que se enmarca como la obligación de restituir las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente o la de indemnizar a la Hacienda Pública.

En concreto, recordemos que el principio de tipicidad del artículo 27 de la Ley 40/2015, determina expresamente que *“las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”*. Esto nos lleva asimismo a reprochar cómo el anteproyecto, al hacer una remisión genérica, no anuda las sanciones por infracciones leves, graves o muy graves, sino que ni siquiera aclara qué sanción correspondería a cada tipo de infracción del anteproyecto.

Por ello, a juicio de estos Servicios Jurídicos, dicha previsión del anteproyecto, vulnera el principio de proporcionalidad de las sanciones, que se deriva del artículo 25.1 de la Constitución, y se recoge en la Ley 40/2015.

El anteproyecto, sobre las sanciones a imponer a personal al servicio de las administraciones, se remite en su artículo 54.2 a las infracciones tipificadas en el previo artículo 53.1 (que diferencia entre muy graves, graves y leves), y que se sancionaran por el régimen disciplinario en función de la gravedad con la que haya sido calificada la infracción.

Recordar lo ya expuesto, sobre que respecto al derecho de acceso a la información pública, la única medida sancionadora, y con carácter básico, es la referida al incumplimiento del deber legal de resolver (y notificar) en plazo del artículo 20.6 (Capítulo III) de la Ley 19/2013 : “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".*

Por lo tanto, la legislación básica sólo contempla una infracción, y además la califica como grave, de tal forma que no cabe diferenciar infracciones en dicha submateria de distinta graduación y, en función de ello, pretender sancionar al personal por infracciones leves o muy graves del régimen disciplinario del personal.

El apartado 3 de este artículo 54, en su último párrafo se refiere a la compatibilidad de las sanciones con el reintegro total o parcial de la ayuda, subvención, y los conceptos respecto de los que se hizo la observación al artículo 3, o la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, que asimismo se han analizado en las observaciones al artículo 4. Por ello, además de remitirnos a todas las consideraciones efectuadas a dichos artículos 3 y 4, que exige el acomodo del anteproyecto en aquellos términos expuestos, se advierte ahora que el tenor literal de este artículo 54.3 difiere del establecido en dichos artículos 3 y 4, puesto que en éstos sólo se hacía referencia únicamente a infracciones muy graves y graves.

El apartado 5 se refiere a la publicación de las infracciones graves y muy graves cometidas por los sujetos a los que se refieren los apartados 1 a 4 del propio artículo. Se añade en este apartado un nuevo contenido a los que el anteproyecto dispone entre los que han de formar parte de la publicidad activa en el Capítulo III del Título I. Se refiere a la publicación de infracciones, cuando lo que habrá de publicarse, en su caso, serán las resoluciones que sancionen tales infracciones. Ha de concretarse expresamente en el artículo que las resoluciones sancionadoras correspondientes han de ser firmes, y que tal publicación se hará con respeto a la normativa en materia de protección de datos personales a la que se ha hecho referencia en el presente informe.

**AH) El artículo 55** versa sobre el **Procedimiento sancionador**.

El apartado 3, en su párrafo primero, contempla la posibilidad de ampliación de plazo para la resolución del procedimiento sancionador si la complejidad de su instrucción lo justifica. Los efectos de la falta de resolución en plazo de los procedimientos sancionadores vienen determinados en el artículo 25 de la Ley 39/2015, y esta misma ley determina las reglas en las que procede la ampliación de los plazos en sus artículos 21.5, 23 y 32, a los que ha de someterse necesariamente el anteproyecto, haciendo referencia expresa a tales preceptos y a sus requisitos. El Tribunal Supremo ha admitido como justificación suficiente para poder acudir a la ampliación de plazos la especial complejidad del expediente, siempre que esté perfectamente motivada (ex. STS de 13 de noviembre de 2013 (Recurso de Casación 4236/2010) y cumpliendo con tales exigencias: *"la complejidad de un asunto sí es una razón válida para ampliar el plazo para resolver... En consecuencia, la razonable justificación por parte de la Administración de la necesidad de ampliar el plazo máximo de resolución de un expediente ha de ser admitida y entendida en el sentido de que la Administración no dispone de otra vía para resolver en plazo, salvo que conste fehacientemente que dicha justificación no es cierta"*.

**AI)** En relación con el del **artículo 56**, relativo a la **competencia sancionadora**, debe valorarse de forma general un repaso de estructuración, ya que la actual dificulta enormemente su comprensión, o bien dividir este artículo en dos, y en cada uno de ellos diferenciar sucesivamente las fases de petición, incoación, instrucción y resolución. Así, sobre incoación, en un mismo apartado se mezclan normas generales de competencia aplicables a todos los sujetos obligados, con normas específicas de uno de ellos (por ejemplo, en el apartado 2, el párrafo primero competencia general de incoación, el párrafo segundo competencia específica de la Administración autonómica, pero además sólo para casos de alto cargo o máximo responsable del sector público). O sobre la resolución, que se contempla en diferentes apartados sin estructura lógica (por ejemplo, en el apartado 3, regla general de resolución aplicable a todos los sujetos obligados pero sólo respecto a disciplinarios sobre su personal, que se matiza en el apartado 4 para la Administración Autonómica en expedientes económicos, para volver en el apartado 5 a una regla general de resolución, finalizando en el apartado 7 con una regla especial para la Administración autonómica cuando sea un alto cargo o máximo responsable del sector público). Entre medias, se incluyen normas de instrucción (así, el apartado 6 incluye un informe previo del Comisionado).

De forma específica, debemos señalar que, de acuerdo con el apartado 1, el Comisionado de Transparencia instará el inicio del procedimiento sancionador, y remitirá las actuaciones al sujeto obligado que corresponda para su instrucción y resolución. Es preciso que el texto incorpore la referencia a que lo remitirá para su incoación, instrucción y resolución. Y dado que la competencia para incoar corresponde al sujeto obligado, será éste el que decida si incoar o no el referido procedimiento, en la medida en que la Ley 39/2015 no impone la obligatoriedad de incoación, por lo que la incoación procederá, en su caso, y así debe exponerse (por mucho que el anteproyecto hable de instar, realmente lo que puede hacer es formular una petición, tal y como también señala el art. 61 Ley 39/2015: “2. La petición no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento, si bien deberá comunicar al órgano que la hubiera formulado los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación. 3. En los procedimientos de naturaleza sancionadora, las peticiones deberán especificar, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables; las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación; así como el lugar, la fecha, fechas o período de tiempo continuado en que los hechos se produjeron).

A diferencia de la regulación propuesta, el artículo 31 de la Ley 19/2013, dentro del Título II, del Buen Gobierno, de carácter básico, prevé que *El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición razonada de otros órganos o denuncia de los ciudadanos*, por lo que también cabe que el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador en esta materia reciba la comunicación de una orden superior, petición de otros órganos que no sea el Comisionado de Transparencia o denuncia de los ciudadanos, y así se debe prever expresamente, más allá de que lo habitual sea el supuesto contemplado en el anteproyecto.

En el segundo párrafo del apartado 2 la referencia se ha de hacer al artículo 3.1.a), no al 3.a).

Tras contemplar en el párrafo primero del apartado 3 la competencia respecto a la resolución de las sanciones “disciplinarias” (que, por concepto, sólo caben respecto al personal de los sujetos obligados), el párrafo segundo de este apartado 3 atribuye la competencia a los máximos órganos colegiados de los sujetos obligados para la imposición de la sanción (hemos de suponer que también disciplinaria, por estar en el mismo apartado), cuando el sujeto responsable de la infracción ostente la competencia sancionadora (circunstancia profesional de un funcionario, laboral o estatutario, que no responde a las reglas habituales de competencia, ya que normalmente corresponderá a un alto cargo o asimilado), lo que constituye una vulneración del régimen ordinario de competencia disciplinaria del personal, al que habrá que atenerse necesariamente. En caso contrario, si este segundo párrafo está pensando en sanciones no disciplinarias y, por lo tanto, que afectan a altos cargos o asimilados de los diversos sujetos obligados, su ubicación correcta podría ser como párrafo segundo del apartado 5.

El informe previo y preceptivo que contempla el apartado 6 del anteproyecto constituye por su amplitud subjetiva un exceso de competencia inadmisiblemente jurídicamente, contrario a la autonomía predicable de determinados sujetos obligados, y debería circunscribirse, como máximo, a las resoluciones de los procedimientos sancionadores de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (así lo demuestra el propio anteproyecto que, para los expedientes de desestimación del acceso a la información pública o alegación de causa especial de inadmisión, circunscribe el informe preceptivo del centro directivo competente en materia de supervisión del acceso a la información pública, en el artículo 39.1, sólo a aquellos que vayan a resolver los sujetos obligados de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

**AJ)** Entre las **funciones** que atribuye el **artículo 62** al Comisionado de Transparencia en su apartado 2, su letra a) referida a la memoria anual sobre la evaluación del grado de cumplimiento de aplicación de la ley, no se prevé información del cumplimiento de las obligaciones sobre reutilización, y quizás fuera conveniente.

En coherencia con lo anteriormente señalado respecto al artículo 56.3, la letra d) de este apartado 2 debe suprimirse.

**AK)** Sobre las **disposiciones adicionales** cabe señalar lo siguiente:

En relación a la disposición adicional tercera, la colaboración de las Diputaciones Provinciales, prestando la asistencia necesaria, sólo puede ser exigible respecto a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

La disposición adicional cuarta se refiere a los documentos obrantes en archivos de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León. El término “administración institucional” se contempla en la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León, pero en el anteproyecto el artículo 2.2.a) alude específicamente a organismos autónomos y entes públicos de derecho privado, que son los que conforman tal Administración institucional, de acuerdo con el artículo 85 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del gobierno y de la administración de la Comunidad

de Castilla y León. Por ello, habrán de emplearse los términos “organismos autónomos y entes públicos de derecho privado”, en lugar de Administración Institucional.

Por otro lado, además de la normativa aplicable, y para resolver sobre el acceso a expedientes ya custodiados en los archivos, debe pormenorizarse en esta disposición la competencia para su cumplimiento efectivo mediante una remisión a lo previsto en el artículo 19.1 de la Ley 19/2013.

En la disposición adicional quinta debe suprimirse la referencia a los procedimientos de mediación, de acuerdo con lo expuesto en este informe.

La disposición adicional sexta prevé unidades de transparencia dentro de la Administración Autonómica, sin que sea posible que una “unidad administrativa” coordine a los “órganos administrativos” de su ámbito departamental, por el principio de jerarquía orgánica, por lo que debe suprimirse tal función de coordinación.

La disposición adicional séptima relativa al Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, requiere, en primer lugar, que se emplee el término correcto, que es Registro General Electrónico de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, pues así se titula el Decreto 66/2013, de 17 de octubre. En segundo lugar, los encargos a medios propios que realicen los sujetos de la Administración de la Comunidad no se formalizan a través de un convenio sino a través de un acto administrativo, por lo que no son objeto de inscripción en un registro referido exclusivamente a convenios. Si lo que se quiere es incluir alguna precisión en el Registro General Electrónico de Convenios, la técnica normativa correcta exigiría la modificación del Decreto 66/2013, de 17 de octubre, en una disposición final al anteproyecto.

La disposición adicional décima debe suprimirse, por estar referida a los procedimientos de mediación, de acuerdo con lo expuesto en este informe.

Con relación a la disposición adicional duodécima, relativa al impulso de la transparencia en la actividad contractual y de fomento, se incluye la mera conducta de “analizar una posibilidad” por parte de los sujetos obligados. Además, hay que hacer las siguientes consideraciones:

1) En la contratación pública los criterios tienen que estar orientados a conseguir la mejor relación calidad-precio y deben estar vinculados al objeto del contrato. En concreto, ha sido el legislador estatal el que en el artículo 1.3 de la LCSP determina con carácter básico que *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.”* No se mencionan la transparencia del licitador (en su actividad general), sino tales criterios sociales y medioambientales, quizá porque dicha

transparencia poco o nada tiene que ver con la calidad de la prestación contratada, salvo que pudiera valorarse la transparencia en la ejecución de la prestación y esta redunde en su mayor calidad. No obstante, téngase en cuenta la competencia del Estado sobre esta materia.

2) Por su parte, en las subvenciones, los criterios de valoración deben estar configurados de tal forma que la comparación de solicitudes pueda hacerse con cierta objetividad, por lo que no se comprende cómo va a valorarse la transparencia de los solicitantes de las ayudas.

La inclusión de una disposición adicional, la decimotercera, referida a los criterios interpretativos que pueda emitir el centro directivo competente en la materia, únicamente deja a salvo la competencia del Comisionado de Transparencia de Castilla y León, cuando, como ya dijimos en el análisis efectuado al artículo 15.3 del anteproyecto, no es el único que emite criterios interpretativos en la materia, a los que habría que añadir incluso la jurisprudencia que pudiera existir. Por ello, sería conveniente hacer una remisión al artículo 15.3 en su conjunto, una vez incorporadas –y corregidas- las consideraciones que se han efectuado sobre su contenido.

En lo relativo a la disposición final segunda, sobre la entrada en vigor del apartado 1, y al no apreciarse urgencia en la norma que justifique la entrada en vigor inmediata la ley al día siguiente a su publicación, deberá cambiarse por su entrada en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, vacatio legis de 20 días contemplada en el Código Civil y en el artículo 74 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, para permitir a los destinatarios su conocimiento.

Respecto del apartado 2 referido a las obligaciones de publicidad activa no previstas en la Ley 19/2013, ni en la Ley 3/2015, es preciso tener en cuenta cómo las entidades que integran el sector público local no tenían obligaciones de publicidad activa de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, al no estar incluidas en su ámbito subjetivo de aplicación. Por ello, debería ofrecerse a las entidades locales mayor seguridad jurídica mediante una relación expresa de tales obligaciones.

EL DIRECTOR DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

Luis Miguel González Gago.