



NOTA INFORMATIVA DE LA REUNIÓN EXTRAORDINARIA DEL GRUPO DE TRABAJO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL FORO DE GOBIERNO ABIERTO.

Lunes 6 de febrero de 2023

A las 12:00 horas se reunió, mediante videoconferencia, el Grupo de Trabajo de Transparencia y Rendición de Cuentas del Foro de Gobierno Abierto con el siguiente orden del día:

- Presentación de las conclusiones del Subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ruegos y preguntas
- Próximos pasos a seguir

Adjunta a la convocatoria se remitió la siguiente documentación:

- Información sobre avances en el proceso de modificación de la Ley de transparencia
- Infografía del proceso participativo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información y buen gobierno
- Documento sometido al trámite de consulta previa
- Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la ley de transparencia

Asistieron a la sesión los miembros del grupo de trabajo y los invitados. Presidió la reunión la Directora General de Gobernanza Pública (DGGP) y actuó como secretaria la Jefa de Área de Gobierno Abierto.

La DGGP abrió la sesión agradeciendo la asistencia a esta reunión extraordinaria.

El compromiso 3 “Plan de Mejora de la Participación” del IV Plan de Gobierno Abierto contiene una iniciativa de “Mejora en el funcionamiento del Foro”, para cuyo cumplimiento se adoptó la decisión en el seno del Grupo de Trabajo de Comunicación y Colaboración del 21 de junio de 2022, de incorporar, como Observadores, junto al Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno, a los comisionados de la transparencia de las CC.AA. Se propondrá la ratificación de esta decisión al Pleno del Foro de Gobierno Abierto del próximo 24 de marzo.

Dio la bienvenida, por tanto, al Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y a los representantes de los comisionados y órganos de garantía autonómicos, que se suman en esta reunión extraordinaria del grupo de trabajo en calidad de observadores, así como a cada uno de los órganos del Foro, grupos de trabajo, como el de hoy, pero también a las reuniones de la Comisión Permanente y del Pleno. Les agradeció muy especialmente su asistencia a la reunión de hoy, a la Presidenta de Comisión Vasca de acceso a la información pública, a la Presidenta de la Comissió de garantia del dret d'accés a la informació pública de Cataluña, a los miembros de la Comisión da transparencia de Galicia y al Presidente del Consejo de transparencia y protección de datos de Andalucía. El Presidente del Consejo de la transparencia de la Región de Murcia no pudo conectarse, sí el Director del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Valencia, el Comisionado de Transparencia de Canarias, el Presidente del Comisionado de Transparencia de Navarra, el Presidente del Consejo de Transparencia de Madrid y el Secretario de la Comisión de Transparencia de Castilla y León. Muchas gracias a todos.

1. Primer punto del orden del día. Presentación de las conclusiones del Subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En esta convocatoria de carácter extraordinario del grupo de trabajo de transparencia y rendición de cuentas del Foro se dio cuenta de las principales conclusiones alcanzadas en el subgrupo de trabajo para la reforma de la ley.

Tomó la palabra en primer lugar el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), ya que posteriormente debe abandonar la reunión por razones de agenda de trabajo. Felicitó al subgrupo de trabajo, a la Directora y a su equipo por el excelente trabajo realizado y por la metodología utilizada, participativa y plural. Les felicita así mismo, por el resultado alcanzado. Se han realizado muy buenos documentos de trabajo y un excelente documento resumen, en el que se hace un certero análisis de las deficiencias y posibilidades de mejoras del marco normativo actual. El documento contiene, además, sugerencias para suplir las carencias y fortalecer la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. El CTBG, aunque no ha formado parte del subgrupo de trabajo, agradeció que se les haya permitido realizar el seguimiento de las sesiones como observador.

A su juicio, se echan en falta algunos aspectos como los relativos a regulación de procedimientos. Además, el CTBG tiene también algunas propuestas y observaciones que harán llegar en su momento. Comparten el contenido en un porcentaje muy alto y consideran que hay un muy buen documento de base y de trabajo con el que abordar la elaboración del anteproyecto de ley. Al mismo tiempo que les traslada su felicitación, anima al equipo del ministerio a avanzar para lograr pronto una ley que refuerce la transparencia de las instituciones y confiera plena eficacia al derecho de acceso a la información pública y por supuesto, ofrece su colaboración para lo que se considere oportuno.

La DGGP le agradeció su intervención y sus palabras, señalando que espera las observaciones que se realizaran en el proceso participativo ya iniciado. A continuación, expuso los principales hitos en la constitución del subgrupo de trabajo, que se puso en marcha el 2 de noviembre, a resultados del

acuerdo adoptado en la reunión del Grupo de Trabajo de Transparencia y Rendición de Cuentas del Foro. Esta decisión fue ratificada en la reunión del Pleno del Foro de Gobierno Abierto de 10 de marzo de 2022.

El subgrupo está integrado por 12 personas, con una composición paritaria, de modo que seis de sus integrantes han sido designados en representación de las Administraciones públicas y otros seis en representación de las organizaciones de la sociedad civil. Ha actuado como coordinador del subgrupo, el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, Severiano Fernández Ramos, presente hoy en la reunión, así como algunos de los integrantes del subgrupo.

Por parte de las Administraciones públicas, han participado:

- En representación de la Administración General del Estado, la DGGP junto a María Azpeitia Martín, vocal asesora de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y Carmen Arias Aparicio, Jefa de la Unidad de apoyo de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- En representación de las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, han participado Jesús Oitaven Barcala, Director General de Simplificación Administrativa de la Consejería de Hacienda de la Xunta de Galicia y José Antonio Garmón Fidalgo, Director General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030 de la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias.
- En representación de las entidades locales, a propuesta de la FEMP, Joaquín Meseguer Yebra, Coordinador del grupo de trabajo de acceso a la información de la Red de Transparencia y Participación de la FEMP.

Por parte de la sociedad civil:

- A propuesta de los catedráticos de las universidades españolas, Yolanda Gómez Sánchez, Catedrática de Derecho Constitucional y Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Severiano Fernández Ramos, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz que, como se ha señalado anteriormente, ha coordinado el subgrupo de trabajo.
- A propuesta de las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, representativas de la sociedad civil, Helen Darbishire, Directora de Access-Info-Europe, que tuvo que ser sustituida en las sesiones finales por Patricia Rodríguez, y Manuel Villoria Mendieta, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos y miembro del Comité de dirección de Transparencia Internacional España.
- En representación de las organizaciones de consumidores y usuarios, a propuesta del Consejo de Consumidores y Usuarios, Gustavo Samayoa Estrada, Secretario General de la Federación de Usuarios y Consumidores Independientes y Presidente de la Comisión Técnica de Servicios de Interés General del Consejo.
- En representación de las entidades del tercer sector, a propuesta de la Plataforma del Tercer Sector, Miguel Loya del Río, asesor jurídico de la Plataforma del Tercer Sector y abogado del despacho de Garrigues.

Como secretaria del grupo ha actuado Silvia Sancho, Subdirectora General de la Inspección General de los Servicios de la Administración General del Estado, con el apoyo de Julián Prior Cargo, Coordinador de área y M^a. Isabel López, Jefa de área de la Subdirección.

La DGGP les agradeció a todos ellos su trabajo intensísimo a lo largo de estos meses en los que hemos tenido ocasión de debatir ampliamente sobre los distintos aspectos de la ley y las conclusiones de reforma que hoy os presentará el coordinador de los trabajos del subgrupo, y cada uno de los representantes del subgrupo. Las conclusiones del subgrupo van a permitir avanzar de forma notable en cada uno de los aspectos que han sido analizados, y hacerlo, además, de forma consensuada entre las tres administraciones públicas y la sociedad civil. Estas conclusiones recogen la incorporación de nuevos sujetos obligados, la delimitación de las regulaciones especiales exigiendo reserva de ley, la ampliación de las categorías de información sujetas a publicidad activa, la facilitación del ejercicio del derecho de acceso, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad, la incorporación de un régimen sancionador para los incumplimientos de la norma, así como la atribución al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la potestad de imponer multas y la tutela jurisdiccional reforzada de derecho de acceso.

Tomó la palabra el coordinador del subgrupo de trabajo, Severiano Fernández, que comenzó indicando que pocas leyes, como la ley de transparencia de 2013, han sido objeto desde tantas instancias, ya sea de la academia o de la sociedad civil, de propuestas de reforma prácticamente desde que entró en vigor. Desde la perspectiva del contenido de estas propuestas, las que ha formulado el subgrupo, cuyas conclusiones sintetizaran más adelante, no difieren mucho. Lo destacable es la metodología utilizada, que se acordó en la primera reunión del subgrupo de trabajo el 28 de enero de 2022, y que es una metodología precisa y participativa que puede sintetizarse en tres pasos: elaboración de ponencias iniciales; puesta en común de las ponencias; y debate y deliberación de estas

En primer lugar, la reforma de la ley se dividió en seis ponencias:

- Ponencia 1.- Objeto y alcance de la ley
- Ponencia 2.- Ámbito subjetivo y regímenes especiales
- Ponencia 3.- Publicidad activa
- Ponencia 4.- Derecho de acceso: aspectos sustantivos
- Ponencia 5.- Derecho de acceso: procedimiento de ejercicio
- Ponencia 6.- Órganos de garantía y régimen sancionador

Cada una de estas ponencias se asignó a dos integrantes del subgrupo de trabajo, pertenecientes a su vez a los dos sectores de representación, administraciones y sociedad civil. La finalidad de esta metodología era doble: de un lado, que todos los miembros del subgrupo participaran por igual en la elaboración de las propuestas, como así ha sido; y de otro lado, que en la elaboración de las propuestas se alcanzara un consenso entre los dos sectores de representación. Este segundo objetivo no siempre se ha conseguido, presentándose a veces propuestas divergentes. Sin embargo, la gran mayoría de los representantes sí alcanzaron en la mayoría de los casos un acuerdo sobre las propuestas.

El segundo paso, consistió en dar a los miembros del subgrupo el texto de las ponencias inicialmente elaboradas para que pudieran realizar observaciones y propuestas alternativas que, a su vez transmitieron, al resto de miembros del subgrupo. A partir de estas aportaciones, cada ponente debía revisar sus propuestas iniciales, teniendo en cuenta las observaciones recibidas, ya fuera reafirmando lo expresado en su ponencia o enmendándola. La participación de los miembros del subgrupo sobre las ponencias del resto de miembros ha sido extraordinariamente fructífera.

El tercer paso consistió en debatir en las reuniones del subgrupo las ponencias en su versión ya definitiva. Con esta finalidad, en 2022 se celebraron 15 reuniones, además de la inicial, todas ellas telemáticas a excepción de una presencial que tuvo lugar en diciembre en Madrid. A estas reuniones también han podido asistir otros miembros del Foro y hacer observaciones y aportaciones a través del chat. El objetivo de estas reuniones era consensuar las propuestas y, en la mayoría de las ocasiones, se ha conseguido, de modo que la gran mayoría de las propuestas se han aprobado por unanimidad. Cuando no ha podido ser así, los acuerdos se han adoptado por mayoría y los miembros han podido emitir votos particulares.

De todas las deliberaciones y acuerdos, la secretaria ha tomado puntualmente acta y toda la documentación generada se ha publicado en la plataforma *Hazlab* para mayor transparencia. Ha sido una metodología lenta y extraordinariamente laboriosa, pero ha tenido la virtud de evitar el reproche del arbitrio, ya que cada ponencia ha sido ampliamente debatida.

En cuanto a cuestiones generales, realiza tres precisiones.

En primer lugar, que el planteamiento inicial no era elaborar una nueva ley sino reformar la vigente, ya que, tras ocho años de aplicación de la ley, existe un rico bagaje, un acervo doctrinal elaborado por los órganos de garantía y jurisdiccionales que sería imprudente dilapidar.

En segundo, que se trata de una ley básica que debe dejar lugar al desarrollo legislativo propio de las CC.AA., sobre todo teniendo en cuenta que muchas de ellas en la actualidad ya han legislado sobre esta materia, y en algunos casos con leyes de segunda generación como ha ocurrido en Navarra o más recientemente en la Comunidad Valenciana. Se han realizado propuestas que, si bien pueden ser muy sensatas, no son idóneas para una ley básica sino para otro instrumento legislativo como pudiera ser el *non nato* reglamento de desarrollo de la ley de transparencia.

En tercer lugar, como el encargo al subgrupo no era la elaboración de un proyecto de ley, sus propuestas no pretenden ser textos articulados sino una relación de propuestas motivadas. Han sido, eso sí, precisas.

Agradeció a la DGGP la confianza depositada designándole coordinador del subgrupo de trabajo y al resto de los miembros del subgrupo su trabajo.

La DGGA reconoció y agradeció el trabajo del coordinador en su estructura y aplicación de la metodología utilizada, y precisó que el proceso de consulta permitirá enriquecer estas aportaciones.

La SGIGS, presentó y dio la palabra a los diferentes miembros del subgrupo para que explicaran las principales conclusiones de su ponencia:

- *Director General de Evaluación y Reforma de la Xunta de Galicia.* Exponer las principales propuestas de la **ponencia “Objeto y alcance de la Ley”**, de la que es coautor Gustavo Samayoa. Señaló que no era un tema fácilmente abordable. En un primer momento, se pensó en ampliar el objeto de la ley a otros temas, pero la postura mayoritaria fue ceñirse al objeto de la vigente ley por varios motivos. Primero, que el encargo del Foro de Gobierno Abierto era específicamente trabajar en transparencia y en información pública; en segundo lugar, porque cuando se iniciaron estos trabajos ya estaba publicada la planificación normativa de la AGE. En relación con la ponencia, se pretendió que fuera una ley posibilista, ampliando derechos y mejorando aspectos de la actual ley pensando en la administración local y en las entidades que tienen menos recursos, con pocos habitantes y que tienen serias dificultades para cumplir con los aspectos de la ley. Otro aspecto, que en su opinión se ha conseguido, era regular con el máximo respeto competencial a las CC.AA. que ya tenían un bagaje legislativo importante. Así mismo, había una serie de cuestiones sobre la viabilidad de las propuestas, como son aumentar y garantizar la participación informada de la ciudadanía y que se facilite el ejercicio por parte de los colectivos más vulnerables. Finalmente, en la ponencia se recomienda a los redactores que se hagan una serie de definiciones legales en el título preliminar de la ley, a la luz no solo de los dictámenes de los consejos de transparencia, sino también de la jurisprudencia, definiendo aspectos legales como información pública, información de carácter auxiliar o de apoyo, acción de reelaboración, solicitudes repetitivas o carácter abusivo de las solicitudes.
- DGGA. Expuso las principales conclusiones de su ponencia **“Ámbito subjetivo y regímenes especiales”**, agradeciéndole a la Directora del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales su trabajo como coautora de esta segunda ponencia.

Explica que la primera de las cuestiones que ha sido objeto de análisis en la ponencia es la existencia de omisiones puntuales que, si bien han sido solventadas por vía interpretativa, convendría abordar en una futura reforma de la ley. En este sentido, se propone que se incorporen al ámbito subjetivo de la ley:

- Los consorcios y los fondos sin personalidad jurídica.
- Las entidades vinculadas o dependientes de las universidades públicas.
- Las federaciones deportivas.
- Los órganos e instituciones específicos de las CC.AA.
- El Ministerio Fiscal y la Junta Electoral Central.
- El Gobierno, en una formulación sistemática, que no limite su sujeción al ejercicio de competencias sometidas a Derecho Administrativo ni la posibilidad de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

También se propone extraer de la actual letra f) la sujeción a la norma del Consejo Económico y Social y del Banco de España y completar la referencia a las sociedades mercantiles.

En relación con los **otros sujetos obligados** del actual artículo 3, se propone incorporar a este artículo a las federaciones, confederaciones, uniones y fundaciones que puedan constituir estos sujetos obligados. Y se extender las obligaciones de publicidad activa a los grupos de interés inscritos en el correspondiente registro.

En el actual artículo 4, en lo referido a la obligación de suministrar información, se sugiere exigir que en los contratos del sector público se incluya la obligación de los adjudicatarios de facilitar

la información e incorporar una previsión similar en la normativa reguladora de los conciertos y servicios públicos y en los documentos en los que estos se formalicen.

Por lo que se refiere a las regulaciones especiales del derecho de acceso, se propone que el acceso a la información obrante en los archivos se realice con arreglo a las previsiones de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin perjuicio de las especificaciones que se establezcan en la legislación correspondiente; y que se valore la sustitución de los recursos administrativos ordinarios previstos en la Ley de bases de régimen local y en la Ley de acceso a la información ambiental frente a las denegaciones de acceso por el recurso ante los órganos específicos de garantía de la transparencia.

- Director General de Gobernanza Pública, Transparencia, Participación Ciudadana y Agenda 2030 del Principado de Asturias. Expuso las conclusiones de la ponencia tercera “**Publicidad activa**”. Indicó que la publicidad activa es uno de los aspectos más candentes en una reforma de la ley de transparencia de ámbito nacional, ya que desde 2013 hasta hoy en 2023, se han aprobado una serie de leyes autonómicas que, en algunos casos, han recogido más obligaciones de publicidad activa que las que recoge la ley estatal. A este respecto, el subgrupo de trabajo tenía establecidas varias líneas de trabajo: la primera, cumplir con el IV Plan de Gobierno Abierto, planteándose una mejora de las obligaciones de publicidad activa tanto ampliando la cantidad de éstas como mejorando la seguridad jurídica; la segunda, reforzar la participación de las personas con vulnerabilidad y dar apoyo a las entidades locales de pequeño tamaño para facilitarles el cumplimiento de la ley.

Para mejorar los artículos artículo 5 al 8, se plantea que se facilite el acceso a la información, publicitando en las páginas web el periodo de actualización, de manera que las personas sepan si la documentación allí presentada está o no actualizada. Así mismo, se ha propuesto la utilización de formatos reutilizables para que la información pueda ser reutilizada por cualquier persona para otro tipo de usos.

También se ha trabajado en el refuerzo de la publicidad activa, artículos 6, 7 y 8. Respecto al artículo 6, referido a la publicidad de información institucional, organizativa y de planificación, se sugiere incorporar la referencia a la publicación de información sobre datos de contacto de altos cargos, agendas institucionales con un criterio alineado con el establecido por el CTBG y facilitar información sobre procesos selectivos y puestos de trabajo, que en el portal de transparencia del principado de Asturias es una de las informaciones más demandadas por la ciudadanía (RPT, tema salarial).

En cuanto al artículo 7, referido a la publicidad de información de relevancia jurídica, se incluyen criterios interpretativos de actuación o gestión, incluir informes jurídicos particularmente los pertenecientes de la Abogacía General del Estado, resoluciones dictadas por órganos administrativos que supongan una novedad relevante y la información actualizada del expediente de elaboración normativa en su totalidad, lo que se conoce como huella normativa. Por lo que se refiere al artículo 8, referido a la publicidad de la información económica, presupuestaria y estadística, se recomienda incluir la incorporación de un resumen anual de los informes definitivos de la Intervención, información agregada en materia de retribución del personal distinto de altos cargos, estadísticas detalladas sobre el ejercicio del derecho de acceso, incluyendo el número de solicitudes de acceso, porcentaje de admitidas e inadmitidas, síntesis de las solicitudes y respuestas, etc.

Se han propuesto también mejoras técnicas como incluir definiciones como la de publicidad activa, eliminación de términos confusos como el de “especialmente” del artículo 5.3 o la supresión del artículo 6.6.

- Asesor Jurídico en representación de la Plataforma del Tercer Sector, coautor de la ponencia “Publicidad activa”. Subraya dos aspectos esenciales en la ponencia y que se suman a lo expuesto anteriormente. Respecto al refuerzo de la publicidad activa, se hizo un planteamiento que pretende un cambio de la sistemática de la norma, ya que, en ocasiones, la forma en la que se establecían las obligaciones para los distintos sujetos podía mejorarse. El artículo 8 ha generado bastante conflictividad interpretativa y parecía necesario facilitar la calidad de la norma y garantizar la seguridad jurídica, que era un buen objetivo, que adquiere mayor relevancia al contemplarse en la regulación del régimen sancionador en esta revisión de la ley.

El contenido de su propuesta se centró en que, si bien se mantenían las obligaciones de publicidad activa de los artículos anteriormente citados del 6 al 8, era necesario incorporar un artículo nuevo, el artículo 8.bis, en el que se vaya determinando para cada grupo de sujetos de manera específica qué obligaciones en materia de publicidad activa le son aplicables.

En relación con la situación de los municipios menores de 5.000 habitantes, que son la mayoría, se observa que, en ocasiones, no cumplen con la ley de transparencia como sería deseable, muchas veces por falta de recursos o de cultura en materia de transparencia. Por ello, se propone un régimen especial para estos municipios, que no supone un retroceso en las obligaciones que ya tenían, con una mayor flexibilidad en los plazos para poner a disposición la documentación. También, respecto a las nuevas obligaciones, que las vayan asumiendo según su capacidad, proponiendo algún mecanismo de valoración de ésta por parte de las CC.AA., con el apoyo y asistencia necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones.

Por último, se propone clarificar el régimen aplicable a muchas de las entidades que no estaban sujetas totalmente a las obligaciones y en las que, por tanto, se generaba mayor duda, como las corporaciones de derecho público, las sociedades mercantiles, fundaciones y las entidades privadas.

El tercer punto es la mejora sistemática de la ley en cuanto a la identificación de los sujetos, reforzando las garantías de colectivos en situación de vulnerabilidad tanto en el reconocimiento de garantías, como en la parte de derecho de acceso. Para ello se ha actualizado la declaración de vulnerabilidad que contiene el artículo 5.5, obligando a establecer mecanismos que garanticen el pleno acceso, sistemas de lectura fácil, texto alternativo con imágenes, buscadores semánticos, sistemas de ayuda y cualesquiera otros necesarios para que esa que se accesibilidad se ajuste a las necesidades de cada persona, así como exigiendo también que en alguna de la documentación que se publica como la referida al personal de la administración en publicidad activa haya un mayor detalle de los aspectos relacionados con la discapacidad.

- *Coordinador del Subgrupo de Trabajo, Severiano Fernández.* Explica las principales conclusiones de la ponencia “**Derecho de acceso: aspectos sustantivos**”.

En relación con el artículo 12 referido al derecho de acceso a la información pública, se propone reconocer expresamente que los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos puedan formular solicitudes de derecho

de acceso a través de representante, y se reconoce que para el ejercicio del derecho de acceso no es preciso ostentar, acreditar o declarar interés legítimo.

En cuanto al concepto de información pública del artículo 13, se recomienda incorporar expresamente la producida o recibida por las personas físicas o jurídicas referidas en el artículo 4, es decir, aquellas que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, y que esta información directamente vinculada a la actividad de prestación de servicios públicos o ejercicio de potestades administrativas debe considerarse como información pública. Se ha querido dejar clara la aplicación retroactiva de la Ley, como ha establecido el Tribunal Supremo, y para ello se sugiere precisar que la información pública lo es con independencia de la fecha en la que fue elaborada o recibida.

En el artículo 14, que regula los límites del derecho de acceso, se ha incidido sobre todo en la metodología de ponderación de los límites. Para ello se ha hecho hincapié en que las limitaciones al ejercicio del derecho deberán interpretarse de manera restrictiva y de acuerdo con los principios de universalidad y no discriminación, todo ello declarado ya por el Tribunal Supremo. Además, se ha propuesto precisar que las limitaciones al derecho de acceso solo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique.

En referencia al artículo 15 sobre protección de datos personales, en relación con el apartado 2, se sugiere incorporar un nuevo párrafo indicando que, en todo caso, se consideran datos personales meramente identificativos los relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano los relativos a la identidad del responsable de la firma de los documentos producidos por los órganos y unidades de las administraciones públicas. Además, en el apartado 3 del artículo 15, referido a los criterios de ponderación cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, se plantea flexibilizar dicho criterio referido al tiempo transcurrido desde la elaboración de la información, en lugar de la actual e inoperante remisión la ley de patrimonio histórico español. También se ha sugerido extender el criterio actual referido a la justificación por el solicitante de su petición en el ejercicio de un derecho a la defensa de un interés legítimo, tal y como han venido reconociendo los órganos de garantía.

- *Patricia González de Access Info*. Expuso las principales conclusiones de la **ponencia “Derecho de acceso: procedimiento de ejercicio”**.

Procedimiento del derecho de acceso a la información, la principal aportación que se realiza es implementar una vía alternativa para el acceso sin necesidad de identificación del solicitante, emulando el procedimiento que se realiza en el Ayuntamiento de Madrid, que permite obtener o publicar información sin que el interesado se identifique. Uno de los cambios que se sugiere es que la vía telemática para el acceso a la información no conlleve necesariamente el uso de un certificado digital, más bien el uso de una clave o un formulario, debido a que muchas personas tienen dificultades para obtener este certificado digital o el procedimiento se hace bastante complejo.

En el caso de las causas de inadmisión, en el grupo se llegó a un punto de equilibrio ya que parte quería eliminarlas y otros modificarlas. Se han mantenido las causas que establece la actual ley, pero con matizaciones. En el caso de información en curso de elaboración se debería informar al solicitante de la fecha estimada en la que la información solicitada estará disponible; y en relación con la información cuya publicación sea obligatoria no debería poder invocarse esta causa de inadmisión cuando haya vencido el plazo establecido para la publicación. También está la matización en el caso de reelaboración, en donde hay una obligación de entrega de la información si es necesario llevar a cabo una tarea compleja de elaboración o reelaboración, se pueda conceder la información de forma desglosada en la forma en que se encuentre.

Otra de las grandes sugerencias es el deber de asistencia en todas las fases de la solicitud, incluso en la consulta previa, que establecieron como vía alternativa y también que este deber de asistencia se amplie a personas con vulnerabilidad o que tengan alguna dificultad para el ejercicio de acceso a la información.

En cuanto a la entrega inmediata de la información, una vez obtenida la resolución, actualmente se establece que puede entregarse en el plazo de 10 días, se propone que la entrega se debe hacer inmediatamente a la resolución y que el plazo para la resolución debe comenzar desde que entra en el registro del órgano competente y no se ampliarse, como establece la ley actual, al momento en el que la solicitud llega al órgano competente. Por último, se equiparan los plazos de alegaciones entre terceros y el plazo de subsanación de los solicitantes.

- *Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos, Manuel Villoria.* Resume las principales conclusiones de la **ponencia “Órganos de garantía y, en su caso, régimen sancionador”**, de la que es coautor el representante de la Red de Transparencia y Participación de la FEMP, Joaquín Meseguer, que no puede estar presente en la reunión.

Señaló que hay toda una serie de sentencias del Tribunal Constitucional que determinan de forma clara cuales son los requisitos de los regímenes sancionadores en la administración pública, y se han seguido todos los pasos que este establece. Los problemas vinculados a la ausencia de sanciones en la ley y los problemas identificados de una cierta falta de independencia del órgano han sido reiteradamente requeridos por parte por parte de diversos organismos internacionales, como el Greco. Este es, por tanto, uno de los temas fundamentales para modificar la ley. En este sentido, se ha introducido la tipificación de infracciones y sanciones muy graves, se han incluido una serie de multas por incumplimiento y en términos generales se ha recogido el principio de “*no bis in idem*” para no sancionar los hechos que ya hayan sido penal o administrativamente sancionados cuando haya una identidad de sujeto, hecho y fundamento, se ha establecido la prescripción de las infracciones y de las sanciones, con 5, 3 y 1 año en función de si son muy graves, graves o leves.

Respecto a los sujetos responsables, es importante destacar que los sujetos obligados del artículo 2 por las infracciones en materia de publicidad activa quedan como sujetos responsables, sin perjuicio de que se pueda deducir las responsabilidades de esos altos cargos y máximos responsables o incluso del personal al servicio de las AA.PP. cuando les resulte imputable. Los altos cargos son los sujetos responsables siempre que tengan acceso en materia de información pública por el incumplimiento de las normas relativas al derecho de acceso. Los sujetos contemplados en el artículo 3 y 4, también son responsables cuando les sea imputable una acción notificada como infracción. A partir de ahí, hay todo un conjunto de infracciones, muy graves, graves y leves. Una infracción muy grave el incumplimiento de obligaciones de publicidad activa previstas o de suministro de información pública en virtud de resolución firme en más de tres ocasiones en un periodo de tres años; o la manipulación de la información relevante o el condicionamiento del acceso a la información al pago de una contraprestación o el incumplimiento de más de dos ocasiones en un plazo de dos años de la resolución firme dictada por el Consejo de Transparencia.

Para las personas o entidades a que se refiere el artículo 3 y 4 de la ley, se establece también como infracción muy grave el incumplimiento de las obligaciones y deberes de publicidad activa en más de tres ocasiones en un periodo de tres años, o el incumplimiento reiterado del requerimiento de información que les haya sido reclamada como consecuencia de una resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, etc.

Las sanciones a los sujetos obligados del artículo 2 que son personas jurídicas públicas, las sanciones previstas serían la publicación de la sanción en el BOE, pero para sus altos cargos y máximos responsables o asimilados, que hayan sido declarados responsables de las infracciones tipificadas en esta ley, se les aplicarán las sanciones previstas en materia de buen gobierno en la ley de transparencia, que pueden conllevar el cese y la prohibición de volver a ocupar un puesto similar durante un determinado periodo de tiempo. Y en materia de derecho de acceso, se mantienen las sanciones previstas en la normativa de buen gobierno en la ley de transparencia. Para personal que no sea alto cargo, se aplicara la normativa de régimen disciplinario.

Para las personas físicas y jurídicas vinculadas a los artículos 3 y 4, hay una serie de sanciones relacionadas con multas: para infracciones muy graves una multa comprendida entre 6.000 y 12.000 euros y para infracciones graves una multa comprendida entre 600 y 6.000 euros. Se establecen también multas coercitivas, que pueden ser reiteradas por períodos de 15 días hábiles hasta el cumplimiento de la obligación. Las obligaciones a las que pueden dar lugar estas multas coercitivas habría que concretarlas. Así si una empresa obligada del artículo 4 no suministra bien la información, se le puede imponer esta multa coercitiva, que sería compatible con la adopción, en su caso, de las sanciones correspondientes. El procedimiento sancionador será el contemplado en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, para los sujetos que no sean funcionarios públicos, porque a éstos, cuando no ocupen puestos de alto cargo, se les seguirá aplicando la normativa disciplinaria correspondiente.

La competencia sancionadora para infracciones muy graves en materia de publicidad activa corresponderá íntegramente al CTBG, lo que introduce un interesante cambio en la normativa que puede dar muy buenos resultados. En materia de acceso, el CTBG cuando tenga indicios suficientes podrá requerir al presunto infractor para que cese en el incumplimiento. Finalmente, la competencia para comenzar el procedimiento en estos casos corresponderá al órgano que determine la normativa, tanto si es alto cargo como si es funcionario.

Es importante que todas las resoluciones que pongan fin a los procedimientos sancionadores exigirán informe previo y preceptivo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente. También se propone la inclusión de un artículo destinado a reconocer las mejores prácticas en materia de transparencia.

Por último, respecto al CBGT para reforzar su independencia y capacidad de, se considera fundamental incorporar más vocales en representación de las administraciones y de la sociedad civil, como tenemos ahora en el Foro de Gobierno Abierto y con mención expresa a las CCAA, a las entidades locales, y también que el Presidente del Consejo sea elegido por el Pleno del Congreso de los Diputados por mayoría de tres quintas partes, no por mayoría simple. Si el candidato no obtiene la mayoría requerida en una primera votación, sería suficiente la mayoría absoluta en las sucesivas votaciones que se lleven a cabo.

Para finalizar, el ponente remite a los miembros del Grupo a la lectura de la documentación donde se incluyen las novedades en las funciones del Consejo que son muchas.

Todos los intervinientes agradecieron su participación en el subgrupo de reforma de la ley.

La SGIGS agradeció la participación e informó de que, adicionalmente, a las seis ponencias acordadas en el seno del subgrupo de trabajo, se ha debatido sobre una **ponencia relativa a la naturaleza jurídica del derecho de acceso**, cuya elaboración ha estado a cargo de la Directora del

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, a la que cede la palabra para que exponga las principales conclusiones de la ponencia.

La Directora señaló que se le pidió hacer una reflexión y poner en común lo que ya la doctrina y la jurisprudencia han dicho sobre **la naturaleza jurídica del derecho de acceso**. Lo que estaba en debate es la naturaleza jurídica del derecho acceso como derecho fundamental.

En la Constitución Española no se reconoce de manera expresa el derecho de acceso ni el derecho a la información pública. Lo que sí se puede encontrar es fundamento constitucional para el reconocimiento del derecho de acceso, de manera muy clara, en el artículo 105 de la CE, que es el que está citado en la ley actual y otros documentos.

Ha sido muy defendido por la doctrina y entre ellos por el profesor S.F. que el fundamento constitucional se encontraba en el artículo 20 de la CE, derecho a la información. Se trataría de defender que el derecho de acceso tiene naturaleza de derecho fundamental en la medida en la que forma parte del contenido esencial de ese derecho a la información que está en el artículo 20. La CE distingue los diferentes derechos constitucionales debido a sus garantías y son precisamente los derechos fundamentales, los que se encuentran entre el artículo 15 y el artículo 29, los que reciben las máximas garantías, incluido el recurso de amparo como recurso de carácter subsidiario. Su regulación requiere ley orgánica., De manera resumida, esto es lo que diferenciaría los distintos tipos de derechos incluidos dentro de la CE.

Desde que se empezó a estudiar ese tema en mayo de 2022, la tesis de que se trata de un derecho fundamental ha cobrado fuerza, porque se ha defendido en varios artículos doctrinales y, hace pocos días, se ha tenido noticia también de la defensa de una tesis doctoral en la universidad de Granada, que se dedica a la naturaleza jurídica del derecho acceso como derecho fundamental. Además, se ha defendido también que es derecho fundamental, porque así se recoge en tratados internacionales. Esta tesis, como verán, en el documento, se rechaza ya que en el ordenamiento español los tratados internacionales no otorgan *per se* la naturaleza de derecho fundamental. Los convenios se incorporan al ordenamiento español con rango de ley, pero no contienen en sí mismos derechos fundamentales y no son leyes orgánicas en el sentido formal dentro del sistema de fuentes del derecho español, sin perjuicio de que el documento se refiera como derecho fundamental, como puede pasar en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

Una parte fundamental de esta discusión buscaba en el ordenamiento español su reconocimiento al máximo nivel y que contenga las máximas garantías. Esta sería una consecuencia de esa naturaleza jurídica. Actualmente en el ordenamiento español esta naturaleza solamente podría venir través de la vía legislativa, el legislador podría dotar el derecho de acceso de naturaleza fundamental poniéndolo así en una ley orgánica.

Otra posibilidad, sería que el Tribunal Constitucional dotara a este derecho de esta naturaleza. Algún precedente hay como el derecho a la protección de datos, que no está específicamente incluido en el artículo 18. pero al que, sin embargo, el TC lo ha dotado de una naturaleza específica, ninguna de las dos cosas ha sucedido al momento actual, por lo que se puede concluir que hay una defensa que tiene argumentos sólidos en favor de la naturaleza de derecho fundamental del derecho de acceso, pero que ninguna de estas dos vías se ha seguido dentro del ordenamiento español.

La defensa del derecho acceso como derecho fundamental lo que busca es dotarle de unas garantías específicas y superiores a otros derechos constitucionales, apelando a la importancia que tiene el derecho acceso en la democracia. En este sentido, se podría también encontrar

fundamento constitucional en el artículo 23 de la CE, que habla del derecho de participación en la medida que el derecho de acceso permite al ciudadano participar más activamente en los asuntos públicos.

Finalmente, si se quisiera dotar al derecho de acceso de mejores garantías de las que tiene ahora mismo, en tanto en cuanto, no se ha reconocido de manera legislativa ni jurisdiccionalmente como un derecho fundamental, se podría reformar alguna otra ley que permita dotarle de estas garantías para ser coherentes con el mayor protagonismo y la mayor importancia que el derecho de acceso tiene actualmente en nuestra sociedad. En este sentido, a la versión primera del documento se le añadió un apartado 5, que se denomina “garantías del derecho de acceso”. Una posible vía sería que se encontrara un procedimiento específico de garantía, quizá inserto en el artículo 5 de la Ley 29 de 1998, de 3 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y que podría dotar al derecho de acceso de un procedimiento más garantista del que ahora tiene. Tendría que atender a una reducción de plazos, para conseguir una mayor rapidez en la resolución, reducción de tramites, simplificación de formalidades, todo ello sin merma de la integridad procedimental. Este procedimiento especial, permitiría avanzar en la garantía del derecho de acceso sin alterar las previsiones y la graduación constitucional, que ahora mismo se encuentran en el artículo 53 de la CE, que diferencia los derechos fundamentales 15 al 29, aunque el artículo 14 de igualdad tiene garantías similares, se avanzaría en la singularización de las garantías del derecho de acceso, aunque no llegaría a integrarse dentro de los derechos fundamentales que están incluidos en el artículo 53.2 de la CE.

2. Segundo punto del orden del día. Ruegos y preguntas.

Se abre el turno de ruegos y preguntas.

- **Comisionado de transparencia de Canarias.** Señaló que en Canarias están trabajando en este tema desde 2005, junto al CTBG y el de Murcia y Cataluña, que fue de los primeros en constituirse. Compartió lo señalado anteriormente por el profesor M.V. sobre la regulación de los programas de garantía, aunque no es una situación que se de en Canarias, ya que es una de las cinco CCAA cuyo Consejo está vinculado al parlamento y se trata de un órgano estatutario., Sería interesante, como pasa con otros órganos constitucionales como las defensorías del pueblo o los tribunales de cuentas, que todos los órganos de garantías estuvieran vinculados al propio parlamento. De este modo, todo el sistema de refortalecimiento del proceso de transparencia y también de integridad encontraría un apoyo fundamental en esa vinculación como ocurre en países más avanzados y como ocurre ya en algunas CC.AA.

Destacó que las multas coercitivas se han introducido en la regulación estatal después de que Navarra fuera pionera en este asunto y confía en que se pueda establecer tanto en el ámbito de la publicidad activa como en lo relativo al derecho acceso.

Es interesante asimismo que, al albur de la nueva ley de evaluación aprobada por el Congreso, se mejoren los mecanismos de evaluación de la transparencia y se definan un poco más como debe ser. Ya hay trabajos de la metodología MESTA, la propia DGGP, si se reactiva ahora la agencia de evaluación, tiene trabajos previos a 2013. Por tanto, se trataría de incorporar esta experiencia de MESTA a la propia ley y definirla dentro de esos artículos que se puedan introducir, partiendo de alguna estadística básica que puedan tener todas las CC.AA. para

establecer comparativas de evaluación si no hay una evaluación más o menos semejante que se puedan comparar las CCAA y el conjunto del país.

Otra sugerencia sería introducir dentro de los portales de transparencia unos buscadores que sean al menos igual de accesibles que los de Google. Y finalmente, considera necesario también que se resuelvan las diferencias que han existido hasta ahora en el derecho de acceso, fundamentalmente en lo que se refiere a los cargos electos, que ha tenido como consecuencia una divergencia no positiva para el sistema para el conjunto del país para que quede claro en el sentido establecido por el Tribunal Supremo. Reconoce el avance en la ley realizado por el subgrupo de trabajo para situar al país en niveles de vanguardia como hizo la ley 19/ 2013.

La DGGP, excusa que ha de ausentarse en este momento de la reunión.

- **Comisionado de Transparencia de Navarra.** Señaló que le parecen bastante acertadas todas las propuestas de modificación que se han tratado a través de las diversas ponencias y se centra en un punto en el que considera necesario algo más, en concreto, sobre los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes. La idea de propuesta de modificación para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, parte de la idea de que no se hagan flexibilizaciones que supongan un retroceso en la situación actual, lo que significa que estos ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes van a tener las mismas responsabilidades en materia de información activa que los grandes y no se realiza por tanto diferenciación en cuanto a obligaciones de ayuntamientos grandes y pequeños. Cómo se soluciona en la propuesta, pues incorporando en el artículo 8.bis la posibilidad de incluir en la normativa autonómica un mecanismo de justificación previa para los supuestos en los que estos municipios apreciaran la imposibilidad de cumplir totalmente.

Los municipios pequeños de esta manera, si lo justifican, podrán ser exonerados de facto por los órganos garantes de sus obligaciones de transparencia, lo que considera insuficiente. En el caso de Navarra, por ejemplo, hay 272 municipios y 346 concejos y el 80% de esos 272 municipios tiene menos de 500 habitantes y el 100% de los 346 concejos tiene menos de 100 habitantes. Existe por tanto una imposibilidad material de que estos municipios y concejos puedan cumplir con los compromisos de publicidad y los intentos que se han realizado desde el Gobierno de Navarra y el consejo de municipios y concejos, han fracasado.

Su propuesta sería dar un paso más y que la ley estatal básica habilitara a los legisladores autonómicos para que discriminen y liberen de gran parte obligaciones de publicidad activa a los municipios pequeños, porque habrá que diferenciar por sectores de población: menores de 5.000 habitantes, menores de 1.000 habitantes, menores 500 habitantes, etc. Si no es así, en unos años, en Navarra el 81% de los municipios y el 100% de los concejos con esta normativa nueva seguirán sin cumplir sus obligaciones de publicidad activa.

Considera, a este respecto, que está muy bien no crear ciudadanos de primera y segunda categoría. Ello es de un puritanismo constitucionalmente excelente y académicamente es lo obligado, lo correcto jurídica y políticamente, pero es irreal, inviable e hipócrita porque no se crean ciudadanos de segunda categoría de derecho, pero sí se crean de facto categorías de ciudadanos. Es mejor crearlas también de derecho, habilitando a cada legislador autonómico para que discrimine en función de la población de los correspondientes municipios, liberando a estos de obligaciones de publicidad activa que sin embargo sí se les mantiene a municipios con mayor población.

3. Tercer punto del orden del día. Próximos pasos para seguir.

La SGIGS informó de que el pasado 25 de enero se publicó en la página web de Ministerio de Hacienda y Función Pública la convocatoria de consulta pública previa para la reforma de la ley de transparencia. La consulta también se ha publicado en el Portal de la Transparencia para que los ciudadanos hagan llegar sus aportaciones hasta el próximo 25 de febrero. En este periodo, además de las aportaciones que se puedan recibir por escrito, se están realizando también una serie de actividades para recabar las opiniones de aquellos colectivos que se considera que pueden ser más interesantes o que podrían aportar comentarios diferentes.

El día 25 de enero tuvo lugar una reunión con las Unidades de Información de Transparencia (UITs) de los departamentos ministeriales para darles a las conclusiones a las que había llegado el subgrupo de trabajo. De esa reunión se recogerán las aportaciones recibidas y se estudiarán con el debido detalle, por ser las UITs, los mayores actores afectados en la aplicación de la ley de transparencia.

Está prevista también la realización de dos jornadas en colaboración con la Plataforma del Tercer Sector. Una dirigida a mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad y otra a personas menores de 65 años en riesgo de exclusión social, para recabar la opinión que le pueda merecer esta reforma. También está prevista la realización de una jornada de participación dirigida a jóvenes entre 15 y 17 años en colaboración con el Gobierno de Navarra para recabar la opinión de este colectivo que puede verse afectado más directamente por el nuevo texto de la norma, puesto que se está valorado que mayores de 16 años, e incluso en algunas comunidades mayores de 14 años, puedan ejercer el derecho de acceso por sí mismos.

Estas actividades junto a la reunión que se está celebrando hoy, forman parte del proceso participativo, como actividades previstas para el periodo de consulta pública de la ley.

En este momento de la reunión la **directora de Access info**, solicitó intervenir, y tomó la palabra. Plantea la duda de cómo se va a proceder durante el mes de consulta pública, así como más allá de ella, cuáles son los planes. Le parece bien la planificación de jornadas sobre la consulta pública, pero, a la vez, tiene una preocupación sobre la falta de conocimiento de la sociedad sobre esta consulta. De hecho, no ha visto por otras vías información sobre ésta. Informó de que al día siguiente tendrá una reunión de la coalición *ProAcceso* y que se va a informar a sus 100 miembros sobre la consulta pública y se les va a animar a participar. Sin embargo, respecto a la consulta el documento le parece bastante complicado para personas que no tienen conocimiento profundo de la ley de transparencia o de las leyes en general, por lo que manifiesta su temor a que exista mucha participación en la consulta, en cuanto aportaciones. Se puede hacer una consulta más accesible para el público general, ya que como ha subrayado la directora del CEPC, en su equilibrado análisis del derecho de acceso, la participación es un derecho fundamental en cualquier sociedad democrática, y es importante que los miembros de la sociedad tengan la posibilidad de comentar sobre esta reforma de la ley tras 10 años de su aprobación.

Recordó que en marzo se realizará la Semana de la Administración Abierta (SAA), y preguntó si se van a hacer debates sobre la reforma de la ley, y sobre cuál será el proceso formal entre el gobierno y el poder legislativo vinculado con todo eso.

Preguntó también sobre la situación en que se encuentra la ratificación del convenio de Tromsø, porque si estamos supuestamente en proceso de ratificación, es imprescindible asegurar que la ley

o la nueva versión de la ley este en línea con el convenio, pero no tenemos noticias sobre el proceso de ratificación. Todas estas cuestiones pretenden asegurar el objetivo de desarrollar un buen debate público sobre la reforma de la ley, que haya debate e información en los medios de comunicación y se tenga el apoyo necesario para que el esfuerzo del grupo de trabajo no se pierda y tengamos una nueva ley mejorada.

La SGGIS indicó que toma nota de todas las sugerencias. Está de acuerdo en se pueden hacer muchas cosas para que al ciudadano le llegue. Se ha publicado en el Portal de la Transparencia que es totalmente accesible a cualquier persona que quiera realizar sus comentarios y se ha realizado también la consulta previa a través del portal del ministerio que es el cauce oficial que establece la norma. Además de manera frecuente se está retuiteando y a través de redes sociales, en la SAA está previsto abordar este tema tanto en la Comisión sectorial como en el Pleno del Foro. Por último, solicitó la colaboración desde la asociación para su divulgación a la sociedad civil.

Intervino en este momento el Coordinador de área en referencia a la cuestión planteada sobre el convenio Tromsø. Expuso que el día 5 de diciembre el Consejo de Ministros envió el expediente a las Cortes generales que tienen que permitir el consentimiento, precisamente el 6 de febrero en la Comisión de Exteriores del Congreso acababa el plazo de enmiendas, por lo que entiende que en los próximos días se tendrán noticias.

La SGGGA recordó que, en la SAA, se difundirá el proceso participativo en la Comisión Sectorial y en el Pleno del Foro, pero solicitó la colaboración de la sociedad civil para que el proceso participativo sea un éxito y tenga muchos participantes.

Finalizadas las intervenciones, la SGGGA agradeció la asistencia a todos los asistentes y cerró la sesión.