



INFORME

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

I.- ANTECEDENTES

Garantizar adecuadamente el derecho de todos los ciudadanos a obtener una información completa y accesible acerca del funcionamiento y de la actividad de los poderes públicos se erige como uno de los principios básicos de todo sistema político democrático. En consecuencia, regular correctamente este derecho, a través del establecimiento de las obligaciones de información y publicidad de las instituciones y administraciones públicas, así como de la creación de mecanismos eficaces mediante los cuales pueda ser exigido su cumplimiento, constituye uno de los elementos esenciales de un necesario proceso de regeneración democrática.

En los últimos años, se han aprobado normas de rango legal que, en desarrollo de las previsiones constitucionales y estatutarias previstas en la materia, pretenden constituir la base jurídica sobre la cual se deba erigir este derecho, regulando su contenido y los instrumentos que garanticen su efectividad real.

Primero fue la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno** (en adelante, LTAIBG), aprobada por las Cortes Generales al amparo de los títulos competenciales previstos en los apartados 1.º, 13.º y 18.º del art. 149.1 de la Constitución Española (*“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”, “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...) procedimiento administrativo común”*), y cuya entrada en vigor está teniendo lugar de acuerdo con las reglas previstas en la disposición final novena de la Ley.



En concreto, de acuerdo con una de estas reglas las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales disponían de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley (este plazo de tiempo se cumplió el 10 de diciembre).

Antes incluso de que tuviera lugar la aprobación de la citada Ley, la Administración de la Comunidad de Castilla y León ya había iniciado actuaciones dirigidas a la elaboración de un Proyecto de Ley sobre esta materia, actuaciones que concluirían con su posterior aprobación y con su presentación ante las Cortes autonómicas, dando lugar finalmente a la **Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León** (en adelante, LTPCyL). De acuerdo con la estructura de la propia Ley, esta regula las siguientes materias:

- Publicidad activa (Capítulo del Título I).
- Derecho de acceso a la información pública (Capítulo II del Título I).
- Reutilización de la Información pública (Capítulo III del Título I).
- Comisionado y Comisión de Transparencia (Título II).
- Participación ciudadana a través del Portal de Gobierno Abierto (Título III).

Salvo las disposiciones incluidas en el Título III, las disposiciones transitorias, finales y la adicional tercera, el resto de la norma entrará en vigor también el día 10 de diciembre de 2015.

Una propuesta de Anteproyecto de esta Ley ya fue informada por esta Institución en el mes de junio de 2013, en el marco de los trabajos que se venían desarrollando entonces en orden a la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Transparencia y Gobierno Abierto de Castilla y León. Recuperaremos en el presente informe algunas de las alegaciones allí realizadas acerca del derecho de acceso a la información pública.

Ahora, en el ejercicio de la facultad de desarrollo reglamentario contemplada en la disposición final tercera de la LTPCyL se presenta un **Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León**.

Al respecto, deseamos poner de manifiesto la conveniencia de que esta Institución participe en los trabajos de elaboración de las normas dirigidas a desarrollar reglamentariamente las previsiones legales acerca de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública en Castilla y León, habida cuenta de las funciones atribuidas



en el Título II de la LTPCyL al Procurador del Común como Comisionado de Transparencia y a la Comisión de Transparencia como órgano colegiado adscrito a este.

En este sentido, es cierto que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito estatal con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG), que tiene atribuida expresamente la función de informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollan la LTAIBG o que están relacionadas con su objeto (art. 38.1 c), en la LTPCyL no se contiene una previsión similar. No obstante, esta omisión puede ser atribuida a la parquedad con la que se regulan en la LTPCyL los mecanismos a través de los cuales ejerce sus funciones el Comisionado de Transparencia, más que a una voluntad de excluir a este del proceso de desarrollo reglamentario de la Ley. Prueba de ello es la solicitud del presente informe, al considerar que la emisión del mismo se enmarca dentro de la función general del Comisionado de Transparencia de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (art. 11.2 de la LTPCyL).

En cualquier caso, el Consejo Consultivo de Castilla y León señaló al respecto en su Dictamen, de 9 de octubre de 2014, sobre el anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León lo siguiente: *“Por otra parte, convendría incluir entre las funciones del Comisionado algunas que aparecen estrechamente vinculadas a un desarrollo eficaz de su labor, pero que no menciona el anteproyecto, como las de informar preceptivamente las normas de desarrollo de la ley y las demás que se dicten en esta materia, o la de adoptar las recomendaciones dirigidas a las entidades y organismos sobre los que proyecta su actuación destinadas a garantizar el cumplimiento de la ley proyectada”*.

A continuación, se exponen las consideraciones que nos merece el Proyecto remitido, dividiendo las mismas, desde un punto de vista sistemático, entre las de carácter general relativas al contenido y estructura del Proyecto, y las particulares referidas en concreto a cada uno de los preceptos que integran el mismo.

II.- CONSIDERACIONES GENERALES

En primer lugar, con la presentación de este Proyecto se ha optado por desarrollar exclusivamente el Capítulo II del Título I de la LTPCyL (*“Derecho de acceso a la información pública”*), conectado con el Capítulo III del Título I de la LTAIBG, dejando pendiente el desarrollo del resto de la Ley autonómica.



A juicio de este Comisionado de Transparencia, sería más adecuado elaborar un **desarrollo integral único de la LTPCyL** por razones sistemáticas, con la finalidad de proporcionar una unidad normativa al texto. En efecto, si ya la Ley autonómica no incorporó a su ámbito objetivo de regulación todas las materias previstas en la Ley estatal (no reguló el buen gobierno como tal en su texto), ahora un desarrollo reglamentario específico del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, dejando al margen, especialmente, la publicidad activa, y también la reutilización de la información pública, introduce, en nuestra opinión, una excesiva fragmentación normativa en la materia.

En el ámbito estatal, a diferencia de lo proyectado por esa Administración autonómica, se ha optado por elaborar un Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba un desarrollo integral de la transparencia y del acceso a la información pública recogidos en la LTAIBG, excluyendo únicamente del mismo el Título II de la Ley ("*Buen gobierno*"), materia esta última cuya regulación, como hemos señalado, no fue abordada por la LTPCyL. Este Proyecto ha sido ya informado tanto por el CTBG (con fecha 28 de julio de 2015) como por la Agencia de Protección de Datos (con fecha 6 de noviembre de 2014).

A lo anterior se puede añadir que el proyecto presentado deja por cumplir **mandatos expresos de desarrollo reglamentario contemplados en la LTPCyL**, como son la aprobación de las normas técnicas aplicables a la información objeto de publicidad activa a fin de garantizar su uniformidad, accesibilidad e interoperabilidad (art. 4.1 b); la determinación de la estructura de las unidades de acceso a la información (art. 6.1); la regulación de los trámites internos dentro de estas para dar acceso a la información que se solicite (art. 6.1. b); y la regulación de los trámites dentro de las mismas unidades en relación con las solicitudes de reutilización de la información pública (art. 9.1 b). En concreto, los relativos a la estructura de las unidades de acceso a la información y a los trámites internos dentro de las mismas se enmarcarían dentro del ámbito objetivo del Proyecto presentado.

En definitiva, a nuestro juicio sería conveniente que se elaborase una norma reglamentaria que desarrollase de una forma integral la LTPCyL. En cualquier caso, en el supuesto de que se mantenga el ámbito objetivo del Proyecto sometido ahora a informe, en el mismo se debe dar cumplimiento al mandato de desarrollo reglamentario contenido en el art. 6 de la LTPCyL (volveremos sobre esta cuestión con posterioridad), sin perjuicio de que en el plazo de tiempo más breve posible se debería promover la elaboración de un segundo Proyecto de Decreto en el cual se desarrollase la parte de aquella Ley ahora omitida,



materializando también de esta forma otros mandatos del legislador contenidos en otros artículos de la misma, como los antes indicados.

Especialmente necesario nos parece el **desarrollo reglamentario de la figura del Comisionado de Transparencia** y en concreto de los instrumentos de los que dispone para el desarrollo de alguna de las funciones atribuidas por la LTPCyL, tales como velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. En efecto, en el ámbito estatal el CTBG¹ tiene atribuidas expresamente por la LTAIBG funciones como la de adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley; promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; o adoptar, a través de su Presidente, criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley (art. 38 de la LTAIBG).

Sin embargo, en la LTPCyL no se especifica, como hemos indicado, de qué mecanismos dispone el Comisionado de Transparencia para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito de aplicación. Cabe recordar aquí el párrafo antes transcrito del Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León de 9 de octubre de 2014.

Es comprensible nuestra inquietud ante la circunstancia de desconocer cómo debe ejercer el Comisionado de Transparencia alguna de las funciones atribuidas por la Ley y de qué mecanismos dispone para ello.

Por otra parte, muchos de los preceptos incluidos en el Proyecto manifiestan una ausencia de una mínima homogeneidad necesaria en cuanto a su referencia y relación con los preceptos legales que desarrollan. Así, por ejemplo, mientras el artículo 7 se remite en cuanto a las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública al art. 18 de la LTAIBG, los arts. 2 y 3 del Proyecto prácticamente se limitan a reproducir el artículo 17 de la misma Ley, o el 8 del Proyecto reproduce textualmente el art. 19.3 de la Ley estatal; por otra parte, en el art. 1 se contiene una remisión al art. 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

¹ Organismo que, por otra parte, ya ha sido objeto de desarrollo reglamentario fundamentalmente en cuanto a su régimen jurídico, a través del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno



En conclusión, con carácter general el texto presentado es, aun limitándose al procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, **excesivamente breve y demasiado conciso** para ser una norma reglamentaria, considerando el contenido de las Leyes que desarrolla. Se puede constatar, incluso, que el texto presentado, es más breve que el Capítulo III del Título I de la LTAIBG dedicado al “Derecho de acceso a la información pública” y que apenas si desarrolla su Sección 2.^a dedicada al “*Ejercicio del derecho de acceso a la información pública*” (entendiendo por desarrollo ampliación del contenido de los artículos 17 a 23 que integran aquella Sección).

Incluso normas de rango legal, como la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, del Parlamento de Canarias, contemplan una regulación del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública casi tan amplia o más que la recogida en este Proyecto de Decreto (arts. 40 a 57 de la Ley).

III.- CONSIDERACIONES AL ARTICULADO

- Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación

En primer lugar, al determinar el **ámbito subjetivo de aplicación de la norma** se realiza una remisión a la lista de organismos y entidades del sector público autonómico a los que se refiere el art. 2.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León. Este precepto enuncia todos los organismos y entidades que integran el sector público autonómico, incluyendo Administración General de la Comunidad, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado, empresas públicas, fundaciones públicas, universidades públicas y consorcios dotados de personalidad jurídica.

Sin embargo, parecería más adecuado incluir aquí la lista completa de sujetos obligados a proporcionar o denegar la información pública solicitada por los ciudadanos tras la tramitación del procedimiento que se pretende regular.

En cuanto a la referencia realizada a las personas físicas o jurídicas que prestan servicios públicos o ejerzan potestades administrativas que se encuentran vinculadas a algunos de dichos organismos o entidades, y a los adjudicatarios de contratos del sector público, sin perjuicio de que deban ser incluidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de



la norma, sería conveniente, en nuestra opinión, que la forma de solicitar la información en estos casos concretos y de tramitar y resolver las solicitudes presentadas tuviera una regulación autónoma en un artículo nuevo, eliminando las referencias realizadas a esta cuestión en los artículos 4.4 y 5.5 del Proyecto. Así se ha realizado, por ejemplo, en el Proyecto de Real Decreto Estatal, dentro del cual se ha incorporado una disposición adicional segunda referida a la aplicación de la norma a las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

Aunque no sea necesario proceder a la regulación de este supuesto concreto de solicitud de información pública a través de una disposición adicional, su carácter específico merece una disposición independiente en la cual se señale a quién se debe dirigir la solicitud de información; cómo debe actuar el órgano que reciba la misma y el poseedor de la información solicitada; y de qué manera se debe resolver la petición por el órgano competente.

- Artículo 2.- Solicitantes de acceso la información pública y artículo 3.- Contenido de las solicitudes de acceso a la información pública

En términos generales, estos dos artículos podrían ser unificados a través de un único precepto cuya rúbrica fuera “**iniciación del procedimiento**”, puesto que es obvio que nos encontramos ante un procedimiento administrativo que únicamente se puede iniciar a instancia de parte a través de la presentación de la correspondiente solicitud.

También se podrían mantener dos artículos distintos, si bien en este caso sería necesario dedicar uno a los solicitantes y, en su caso, al objeto de la solicitud, y otro diferente al contenido de esta. De hecho, el apartado 2 del art. 2 ya se refiere al contenido de la solicitud y por tanto estaría mejor ubicado en el artículo siguiente.

Respecto a los **solicitantes de información**, deseamos recuperar aquí una cuestión que pusimos de manifiesto en el informe emitido en el mes de junio de 2013 en el marco de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Gobierno Abierto de Castilla y León. Señalábamos allí que la configuración de una legitimación activa amplia debía ir acompañada de una referencia a las personas con discapacidad y citábamos como ejemplo lo dispuesto en la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, en cuyo art. 4.2 se establece que en el ejercicio del derecho a la información administrativa se tienen que respetar los principios de igualdad, universalidad y accesibilidad, con especial atención al acceso a la información por las



personas con discapacidades. El art. 5.5 de la LTACIBG ha incorporado esta previsión señalando que *“toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”*.

En consecuencia, consideraríamos conveniente la inclusión de un mandado dirigido a la Administración en orden a que adopte las medidas oportunas para garantizar el derecho de acceso a la información pública también a las personas que sufran algún tipo de discapacidad que pueda dificultar este acceso.

En cuanto a la **motivación de la solicitud**, la redacción del apartado 2 del art. 2 podría introducir confusión considerando lo dispuesto en el art. 17.3 de la LTAIBG. Este último artículo dispone con rotundidad que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, pudiendo, no obstante, exponer los motivos por los que solicita la información, los cuales podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. Por tanto, en la redacción final del precepto reglamentario no debe quedar ninguna duda acerca de que motivar o no la solicitud es una decisión absolutamente libre del peticionario. Por este motivo, el inciso *“cuando se considere necesario”*, incluido en el actual art. 2.2. del Proyecto de Decreto debería ser sustituida por la expresión *“cuando este lo considere útil”* u otra de contenido similar.

- Artículo 4.- Presentación de las solicitudes de acceso a la información pública

En su **apartado primero**, es prescindible la utilización de la expresión *“a instancia de parte”* como calificativa de la iniciación del procedimiento de acceso a la información pública, puesto que no cabe otra forma de inicio del mismo.

Por otra parte, las letras a) y b) de este párrafo mezclan forma de presentar la solicitud de información con lugares donde puede presentarse la misma.

En cuanto a la **forma de presentar la solicitud**, la referencia realizada en la letra a) puede inducir al ciudadano a concluir que esta es la única vía para presentar la petición de información pública. Obviamente, el desarrollo reglamentario debe expresar con claridad que la solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada a través de un escrito en el cual se observen los requisitos mínimos que se hayan establecido en el artículo



anterior, sin perjuicio de que se realice una referencia expresa al formulario disponible para el ciudadano a través del Portal de Gobierno Abierto y a la presentación de solicitudes a través de este Portal o de otros medios electrónicos, como las respectivas páginas web de las administraciones públicas.

Respecto a los lugares en los que pueden ser presentadas las solicitudes de información es correcta la referencia a los previstos en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Los **apartados segundo y tercero** de este art. 4 establecen **a quién deben ir dirigidas las solicitudes de información**. Sin embargo, a juicio de esta Institución, esta regulación impone una obligación al solicitante de dirigir su petición al órgano que dispone de ella que excede de lo previsto en la LTAIBG. En nuestra opinión, resulta más acorde con la regulación legal establecer no a quién debe ir dirigida la petición, sino cómo debe actuar el órgano al que se dirija la misma si no obra en su poder la información solicitada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la LTAIBG, dando traslado de aquella al órgano correspondiente (cuestión esta que se desarrolla, sin embargo, en los apartados 3 y 4 del artículo 5 del Proyecto).

Por último, respecto al **apartado cuarto** ya hemos indicado que, desde un punto de vista sistemático podría resultar más adecuado que la regulación de los supuestos de solicitudes de información que se encuentre en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, o de adjudicatarios de contratos del sector público, estaría mejor ubicada en un precepto autónomo de los reguladores del procedimiento general cuando la información se halla en poder de algún otro de los sujetos obligados.

- Artículo 5.- Competencia para la tramitación de las solicitudes

El art. 6.1 de la LTPCyL establece que para la tramitación de las solicitudes de acceso a los documentos con una antigüedad de hasta cinco años que obren en poder de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de sus organismos autónomos podrán existir **unidades de acceso a la información**, con la **estructura que reglamentariamente se determine** para el ejercicio de las funciones que se relacionen en el precepto, entre las que se incluye la de realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada en la **forma que reglamentariamente se determine**.



En el ya citado Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León emitido con fecha 9 de octubre de 2014 tras el examen del anteproyecto de ley de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León, al analizar el art. 6 señalado se realizó una observación de carácter sustantivo acerca de la expresión “*podrán existir unidades de acceso a la información*”, poniendo de manifiesto expresamente que “... *la eficacia de esas nuevas unidades es la piedra angular del correcto ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por lo que es obvio conocer quién debe suministrar la información y dar la publicidad*”.

Sin embargo, a pesar de la relevancia que el propio Consejo Consultivo concede a estas unidades de acceso a la información, no se puede considerar cumplido, en nuestra opinión, el mandato del legislador acerca del desarrollo reglamentario de las mismas.

Así, respecto a la **estructura de las unidades de acceso a la información** nada se dice en el art. 5 del Proyecto.

En relación con los **trámites internos para dar acceso a la información solicitada**, únicamente se regulan los supuestos en los que la información solicitada no estuviera en el poder del órgano o entidad al que va dirigida; cuando la misma hubiera sido elaborada o genera en su integridad o parte principal por otro órgano; o cuando se encuentre en poder de distintos órganos o entidades. Sin embargo, en el primer caso no se establece un plazo, que necesariamente debe ser muy breve, para que se remita la solicitud al órgano competente para su resolución.

Dentro de estos trámites que este Comisionado de Transparencia considera que sería conveniente regular se encuentra el de la comunicación previa prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común². Especialmente significativa nos parece esta comunicación a los efectos de que el ciudadano conozca la fecha en la que la solicitud ha sido recibido en el órgano competente, determinante del comienzo del plazo máximo para la resolución expresa de aquella y, en su caso, del momento a partir del cual se puede considerar desestimada presuntamente la petición (art. 20 LTAIBG).

² Con fecha 2 de octubre de 2016, la referencia a este artículo debe entenderse sustituida por la del artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.



Como ejemplo, podemos señalar que esta comunicación previa se regula en el marco del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el artículo 29 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Artículo 6.- Subsanación

Esta previsión, en realidad, regula sucintamente uno de los trámites del procedimiento necesarios para dar acceso a la información solicitada. A juicio de esta Procuraduría sería conveniente regular en preceptos distintos la propia estructura de las unidades de acceso a la información, a la cual se podría dedicar un artículo, y los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada (traslado a la unidad competente, comunicación previa, subsanación y otros).

- Artículo 7.- Causas de inadmisión

A juicio de esta Institución sería conveniente que en este artículo se enunciaran y se desarrollaran, en lo que se estime conveniente, las **causas de inadmisión** recogidas en el citado art. 18. A continuación nos referiremos en concreto a dos de estas causas.

La primera de ellas es la recogida en la letra c) del precepto señalado: solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una **acción previa de reelaboración**. En este sentido, parece necesario que se trate de definir en la norma reglamentaria qué se entiende por acción previa de reelaboración, sin incluir dentro de esta acción aquellos supuestos en los que la información pueda obtenerse mediante un uso estándar de los medios informáticos disponibles³. A esta cuestión concreta ya nos referimos

³ Al respecto, cabe citar el Informe del CTBG en relación con la regulación de esta causa concreta de inadmisión contenida en el Proyecto de Real Decreto estatal. En la letra d) del artículo 12.2 del mismo se señala lo siguiente: “Se entiende que es necesaria esta actividad de reelaboración cuando la información solicitada se encuentra en diversas fuentes y no todas ellas sean competencia del órgano o entidad que debe resolver la solicitud o no sea posible obtener la información haciendo uso racional de los medios disponibles”.

En aquel Informe se indica al respecto que “a criterio de esta Comisión, la definición que se acaba de transcribir no parece ajustarse al concepto gramatical de reelaboración, que de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española supone, esencialmente, volver a elaborar algo que no sirve a su objetivo (en este caso la divulgación). El hecho de que la información esté dispersa o que no pueda obtenerse mediante un uso estándar



también en el Informe emitido en el mes de junio de 2013 en el marco de los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Gobierno Abierto de Castilla y León. Nos referimos en aquella ocasión a lo previsto en relación con esta cuestión en el Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía (ahora, art. 30 c) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía⁴).

La segunda de las causas de inadmisión en la que nos vamos a detener es la recogida en la letra e) de la LTAIBG, relativa a las **solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado** con la finalidad de transparencia de esta Ley. Pues bien, consideramos que es el reglamento de desarrollo de la LTPCyL el lugar adecuado para enunciar los criterios de acuerdo con los cuales una solicitud se pueda entender como “manifiestamente repetitiva” o “abusiva”. En este sentido, el Proyecto de Real Decreto estatal señala expresamente dos supuestos en los cuales se podía entender “manifiestamente repetitiva” una solicitud:

- Cuando *“sea idéntica o sustancialmente similar a otra presentada anteriormente por el mismo solicitante o por otro con el que actuara de forma conjunta y hubiera sido inadmitida debido a que dicha información no obrara en poder del órgano ante el que se presentó o fuera objeto de resolución denegando o concediendo el acceso, y, en este último caso, no hubiera transcurrido un intervalo razonable entre las solicitudes. Se entiende que dicho plazo razonable ha transcurrido cuando la información solicitada de nuevo difiera de la proporcionada anteriormente”*.

A la vista de esta redacción el CTBG ha sugerido en su informe añadir un inciso aclaratorio: *“En todo caso se admitirá la solicitud cuando se haya producido un hecho nuevo que modifique el contenido de la información solicitada”*.

- Cuando *“hubiera sido formulada por un mismo solicitante, de forma individual o conjuntamente con otros, que presente reiteradamente nuevas solicitudes sobre el mismo*

de los medios informáticos disponibles no parece suficiente para inadmitir la solicitud. En todo caso, debería hacerse referencia a la imposibilidad de suministrarla por razones organizativas, funcionales o de coste presupuestario. Al contrario parecería que el Reglamento restringe excesivamente el alcance de la Ley”.

⁴ “Artículo 30. Reglas especiales relativas a las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso.

En relación a las causas de inadmisión señaladas en la legislación básica, se aplicarán las siguientes reglas: (...)
c) *Asimismo, no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”*.



asunto sin que el órgano o entidad al que se dirige haya podido concluir la tramitación de las presentadas con anterioridad”.

En relación con el inciso que sigue a este supuesto, relativo a cuándo se debía entender que un solicitante actúa conjuntamente con otros, el CTBG ha sugerido su supresión.

La referencia realizada a un posible desarrollo de estas dos causas de inadmisión, con remisión a lo proyectado en el ámbito estatal y a lo informado al respecto por el CTBG, no debe entenderse, ni como una sugerencia de limitación al desarrollo exclusivo de estas dos causas dejando sin concretar el resto, ni como una llamada a trasladar el contenido de la norma reglamentaria proyectada en el Estado a esta Comunidad.

- Artículo 8.- Alegaciones de terceros

El artículo 8 del Proyecto de Decreto reproduce textualmente lo dispuesto en el artículo 19.3 de la LTAIBG.

En el Proyecto de Real Decreto estatal se añade un apartado tercero, de conformidad con el cual *“cuando se ignore el lugar donde haya de practicarse la notificación o no haya sido posible llevarla a cabo, se aplicará lo dispuesto en el artículo 59.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En estos supuestos, no podrá otorgarse el acceso a la información solicitada cuando los terceros no hayan realizado alegaciones dentro del plazo al que se refiere el apartado 1”.*

Pues bien, el CTBG informó que este último párrafo debía suprimirse, puesto que la primera parte era innecesaria (el artículo de la Ley de Procedimiento Administrativo relativo a la notificación resulta aplicable en todo caso), y la segunda deja en manos de los terceros, interesados o no, la posibilidad de continuar el procedimiento en detrimento del derecho a la información, lo que supone una inversión del régimen previsto en aquella Ley que permite continuar el procedimiento aunque no se formulen alegaciones de los notificados por edictos.

Partiendo de lo señalado en el Informe del CTBG, se podría **añadir un tercer apartado** en el precepto del Proyecto de Decreto ahora comentado, en el cual, cuando menos, se señale expresamente que, en el caso de que transcurra el plazo concedido a terceros para que presenten alegaciones sin que se reciban estas, podrá continuarse con la tramitación del procedimiento a través de la resolución del mismo.



- Artículo 9.- Aplicación de los límites al derecho de acceso

En relación con lo dispuesto en el apartado segundo respecto al art. 15 de la LTAIBG, nos parece especialmente relevante incluir en el Proyecto de Decreto la posibilidad contemplada en el art. 15.4 de la LTAIBG de proporcionar el **acceso a la información pública previa disociación de los datos de carácter personal** de modo que se impida la identificación de las personas afectadas.

En cualquier caso, en principio no procede que este Decreto desarrolle ninguno de los aspectos regulados directamente en el citado art. 15 de la LTAIBG, puesto que se debe tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.2 a) y en la disposición adicional quinta de esta Ley, corresponde al CTBG y a la Agencia Española de Protección de Datos, adoptar conjuntamente los criterios de aplicación de las reglas contenidas en aquel artículo, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en la LTIPBG y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

Por su parte, el apartado 3 relativo a los límites en aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información debería ser suprimido, considerando que la disposición adicional primera ya se refiere con carácter general a las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

- Artículo 10.- Resolución

El apartado 1 de este precepto regula los **órganos competentes para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública**. Sin embargo, su regulación es más escueta que la contemplada sobre este aspecto concreto en el artículo 7 de la LTPCyL, sin que se contemple, por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre en la Ley, quién es el órgano competente para resolver cuando los entes públicos de derecho privado, las empresas públicas y otras entidades del sector público autonómico no lo determinen.

A nuestro juicio, los órganos competentes para resolver deben ser objeto de regulación en un artículo autónomo, donde se desarrolle, y no se resuma, lo dispuesto en el artículo 7 de la LTPCyL.

En cuanto a la posibilidad de **ampliación del plazo para resolver**, podría ser conveniente matizar la expresión *“en el caso de que el volumen o la complejidad de la*



información que se solicita así lo hagan necesario”, así como exigir que la decisión de ampliación del plazo sea motivada⁵.

Por último, se podría prever en el caso de la Administración autonómica la **publicación en el Portal de Gobierno Abierto o en la correspondiente sede electrónica o página web** del órgano o entidad de las resoluciones que se adopten previa disociación de los datos de carácter personal, de la misma forma que se exige en el art. 13.8 del Proyecto de Decreto para las resoluciones de la Comisión de Transparencia.

- Artículo 11.- Contenido de la Resolución

Respecto al contenido de la Resolución, parece conveniente que en el supuesto de estimación de la solicitud (letra b) del apartado 1) se aclare que esta estimación puede conceder el acceso a la información solicitada a través de la **modalidad solicitada o de otra distinta**, según corresponda.

En el punto 2, para el caso en el que se conceda el **acceso a la información cuando haya habido una oposición de tercero**, se puede incluir la exigencia de que la resolución indique expresamente que el acceso únicamente tendrá lugar cuando transcurra el plazo previsto para estos casos (último inciso del art. 20.2 de la LTAIBG).

En el apartado 4, la remisión a lo dispuesto en el artículo 9.5 de la LTPCyL sería conveniente que se completara con la referencia o el desarrollo de los **supuestos en los que proceda un pronunciamiento contrario a la reutilización de la información**: cuando la información contenga datos personales; y cuando la reutilización de los documentos objeto de acceso esté sujeta a una tasa distinta a la aplicable al acceso.

- Artículo 12.- Acceso a la información

En el apartado 1 del precepto se establece, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 22.2 de la LTAIBG, que en el caso de que haya existido oposición de tercero, la puesta a disposición de la información solo puede tener lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que este se hubiera formalizado o se hubiera resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

⁵ En el mismo sentido, Informe del CTBG de 28 de julio de 2015 que hemos citado con anterioridad.



Aunque el precepto legal no lo señale, parece que debiera ser tenida en cuenta también a estos efectos la posible **suspensión del acceso a la información como consecuencia de la presentación de la reclamación ante la Comisión de Transparencia**⁶, máxime cuando el artículo 12.4 del Proyecto de Decreto hace referencia expresa a la posibilidad de que un tercero que haya efectuado alegaciones durante la tramitación de la solicitud de acceso solicite la suspensión de la ejecución de la resolución objeto de su reclamación (aunque esta previsión específica no esté en vigor, parece que esta solicitud de suspensión estaría amparada también por lo dispuesto en el artículo 111.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Respecto al punto 2, podría añadirse para la Administración autonómica la posibilidad de que el **acceso por vía electrónica se pudiera articular a través del Portal de Gobierno Abierto mediante el establecimiento de un acceso privado**.

- Artículo 13.- Impugnación de las resoluciones en materia de acceso ante la Comisión de Transparencia

En primer lugar, desde un punto de vista meramente formal parece más conveniente que este aspecto concreto del procedimiento, debido a su amplitud, sea regulado en varios artículos y no en uno solo con 8 puntos. La regulación reglamentaria podría sistematizarse en tres preceptos: el primero de carácter general, donde se enuncie el régimen de impugnaciones y se determine la naturaleza del mismo; el segundo relativo a la presentación y tramitación de la reclamación; y el tercero dedicado a la resolución de la reclamación y a la publicación de la misma.

⁶ El pasado 2 de diciembre se publicaba en el *Boletín Oficial de la Provincia de León* la Ordenanza de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la Diputación Provincial de León. En el artículo 31 de la misma se señala lo siguiente:

“La información pública se facilitará con la resolución estimatoria del acceso o, en su caso, en plazo no superior a diez días desde la notificación. En el caso de que durante el trámite de audiencia hubiera existido oposición de terceros, el acceso se materializará cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho de acceder a la información.

Este efecto suspensivo se producirá, igualmente, durante el plazo de resolución de la reclamación potestativa previa, dado que cabe contra ella recurso contencioso-administrativo”.



En cuanto al **régimen general de impugnaciones**, el apartado primero se limita a hacer una remisión al art. 8 de la LTPCyL. Consideramos más adecuado que, cuando menos, reproduzca el mismo haciendo una referencia expresa al art. 24 de la LTAIBG, donde se regula la reclamación ante el CTBG, que aquí debe entenderse realizada ante la Comisión de Transparencia. En todo caso, nos parece relevante que en el precepto se haga una referencia expresa a que la reclamación sustituye a los recursos administrativos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁷, como hace el propio art. 23.1 de la LTAIBG y el art. 21.2 del Proyecto de Real Decreto de desarrollo de la misma.

Comenzando con la **presentación de la reclamación**, nos parece conveniente que el artículo dedicado a esta cuestión señale expresamente que la misma puede ser presentada en el Registro del Comisionado de Transparencia (al que se adscribe la Comisión) y en cualquiera de los lugares previstos para la presentación de escritos dirigidos a la Administración autonómica. A modo de ejemplo, así se recoge expresamente en el art. 53 de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, de Canarias. También podría realizarse una sucinta referencia a los requisitos que debe cumplir la reclamación, como se realiza en el precepto legal de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En cuanto a la **tramitación de la reclamación**, sin perjuicio de la remisión realizada a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, convendría hacer una referencia concreta a la forma en la cual participa en aquella el órgano administrativo autor del acto recurrido, señalando, por ejemplo, que la Comisión le requerirá, en su caso, el expediente y un informe sobre la reclamación presentada, de forma análoga a lo previsto para el recurso de alzada en el art. 114.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁸.

⁷ Esta referencia se entenderá realizada, a partir del 2 de octubre de 2016, al art. 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.

⁸ A partir del 2 de octubre de 2016, art. 121.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.



Asimismo, todavía en relación con la tramitación de la reclamación parece oportuno que se haga una mención a que, cuando la resolución frente a la que se presenta la reclamación se fundamente en lo dispuesto en el artículo 15 de la LTAIBG, se debe evitar hacer públicos los datos o circunstancias que pudieran implicar el conocimiento indirecto de los datos personales cuya protección ha motivado la denegación del acceso. Así se realiza en el Proyecto de Real Decreto estatal y la redacción propuesta por el CTBG para este punto concreto es la siguiente: *“Cuando la resolución contra la que se presenta la reclamación se base en lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se evitará durante la tramitación de aquella hacer públicos de forma directa o indirecta los datos o circunstancias cuya protección motivara la denegación del acceso”*. A esta cuestión concreta también se refiere el Informe emitido sobre el mismo Proyecto por la Agencia Española de Protección de datos (apartado IV).

En cuanto a la **resolución de la Comisión de Transparencia**, debería expresarse claramente que tiene carácter ejecutivo, así como que, frente a la misma, solo cabe recurso contencioso-administrativo y no recurso de reposición. Para ello bastaría con añadir la palabra “solo” delante de “podrá” en el párrafo contenido en el punto 7 del artículo. En este mismo sentido ha informado el CTBG el art. 22.6 del Proyecto de Real Decreto. Esta imposibilidad de presentar otro recurso que no sea el contencioso-administrativo frente a las resoluciones de estas reclamaciones se encuentra avalada por un Informe de la Abogacía General del Estado emitido con fecha 19 de junio de 2015.

Finalmente, respecto a la publicación de las resoluciones de la Comisión de Transparencia, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, cabría añadir a los lugares de publicación previstos en el punto 8 la propia página web del Comisionado de Transparencia al que se adscribe aquella.

- Disposición Transitoria

Su actual redacción plantea varias dudas.

En primer lugar, cabe plantearse desde cuándo pueden estar presentadas las solicitudes de información para que se puedan tramitar y resolver de conformidad con el procedimiento regulado, inclusión hecha del régimen de impugnaciones. Piénsese en solicitudes no resueltas expresamente.



En segundo lugar, la expresión “*todo aquello que sea compatible con su estado de tramitación*” resulta demasiado ambigua y sujeta a diversas interpretaciones.

A nuestro juicio resultaría más claro suprimir esta disposición y que sean aplicables las reglas generales del derecho transitorio o establecer expresamente que la regulación del procedimiento prevista en el Decreto se aplicará a las solicitudes de información presentadas con posterioridad a su entrada en vigor.

Por otra parte, podría valorarse la demora, si fuera necesaria, de la entrada en vigor de las previsiones que se contemplen en relación con la estructura y actuación de las unidades de información.

IV- CONCLUSIONES

1.- La norma presentada constituye un desarrollo parcial de la LTPCyL, pareciéndonos más conveniente abordar un desarrollo integral de la misma. En especial, deseamos poner de manifiesto la necesidad de que se desarrolle la regulación del Comisionado de Transparencia en aspectos tales como la determinación de los mecanismos o instrumentos de los que disponga para el ejercicio de funciones expresamente atribuidas al mismo por aquella Ley, como la de velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de los sujetos incluidos dentro de su ámbito subjetivo.

2.- Incluso limitando el ámbito de este desarrollo reglamentario al procedimiento, se deberían determinar reglamentariamente la estructura de las unidades de acceso a la información y todos los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.

3.- Muchos de los preceptos incluidos en el Proyecto de Decreto tienen un contenido impropio de un texto reglamentario, puesto que no desarrollan los preceptos legales correspondientes, sino que o se limitan a realizar una remisión a los mismos o los resumen. Véanse, por ejemplo, el artículo 7 del Proyecto respecto al 18 de la LTAIBG; el 5.1 y 2 en relación con el 6 de la LTPCyL; el 10.1 respecto al 7 de la LTPCyL; o el 13.1 conectado con el 8 de la LTPCyL.

4.- En definitiva, a nuestro juicio sería más conveniente que el texto que aquí se informa, tras las modificaciones oportunas, se integrara como un título de un Decreto que desarrollara en su integridad la LTPCyL. En cualquier caso, sea como norma reglamentaria



independiente o como título de otra más amplia, debería integrar en su articulado de una forma debidamente sistematizada los preceptos reguladores de las disposiciones generales aplicables al procedimiento para el ejercicio de acceso a la información pública; de su iniciación a través de la presentación de la correspondiente solicitud; de la tramitación de esta (cumpliendo el mandato del legislador sobre la determinación de la estructura de las unidades de acceso a la información y de los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada); del contenido y efectos de su resolución; y, en fin, del régimen de impugnación de esta última.

León, diciembre de 2015