



**JOAQUÍN MESEGUER YEBRA**

## El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León

The draft law on transparency, access to information and reuse of Castilla y León

*Joaquín Meseguer Yebra  
meseguer.yebra@gmail.com  
Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.  
Junta de Castilla y León*

*Citación: Meseguer Yebra, Joaquín (2021). "El proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y reutilización de Castilla y León". *Tábula*, n. 24, pp. 21-43*

*Recibido: 15-1-2021. Aceptado: 26-2-2021  
DOI: <https://doi.org/xxx>*

## Resumen analítico / Analytic summary

La futura ley de transparencia, acceso a información pública y su reutilización que actualmente tramita la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de la Junta de Castilla y León pretende convertirse en la primera norma de segunda generación en este ámbito y en nuestro país que recoja la experiencia de estos años atrás y suponga un compromiso firme para avanzar de manera decidida en la apertura y puesta a disposición de información pública. La inclusión de las entidades locales en el ámbito de aplicación, el incremento de las obligaciones de publicidad activa, el impulso del derecho de acceso y de los datos abiertos y el establecimiento de un régimen sancionador ante posibles incumplimientos son algunas de sus claves más importantes.

DATOS ABIERTOS | TRANSPARENCIA | ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA | DEMOCRACIA | GOBIERNO ABIERTO

The future law on transparency, access to public information and its reuse that is currently being processed by the Ministry of Transparency, Spatial Planning and External Action of the Junta de Castilla y León aims to become the first second-generation regulation in this area and in our country that collects the experience of these years ago and assumes a firm commitment to advance decisively in the opening and making available of public information. The inclusion of local entities in the scope of application, the increase in active advertising obligations, the promotion of the right of access and open data and the establishment of a sanctioning regime for possible breaches are some of its most important keys.

OPEN DATA | TRANSPARENCY | RIGHT TO KNOW | DEMOCRACY | OPEN GOVERNMENT

**Con la aprobación** en 2012 del Modelo de Gobierno Abierto por Acuerdo 17/2012, de 8 de marzo, de la Junta de Castilla y León, la administración autonómica inició su andadura en la apertura y difusión de la información pública y en la implantación de nuevos cauces para la participación ciudadana en la toma de decisiones con antelación a la aprobación de la normativa estatal básica de transparencia. La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León (LTPCyL), ofreció cobertura normativa a este proceso, si bien con un impacto muy relativo como consecuencia de un impulso muy tímido de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública y dejando fuera actores públicos muy relevantes en la Comunidad como lo son sus entidades locales. Es más, no sería un error afirmar que, en el contexto global de las iniciativas autonómicas de desarrollo de la normativa básica estatal en materia de transparencia, la ley ha demostrado ser una norma que no ha respondido como se esperaba a las demandas y exigencias de la sociedad.

Con estos antecedentes, la futura ley, cuyo anteproyecto al tiempo de escribirse estas líneas está pendiente de dictamen del Consejo Consultivo autonómico<sup>1</sup>, no puede sino afrontar los importantes y crecientes retos de nuestro tiempo en el diseño y puesta en marcha de una verdadera política autonómica de transparencia, que involucre a todos y a todos comprometa también de alguna manera, para seguir fortaleciendo la democracia y las instituciones, mejorar la vida de los ciudadanos y sirva, por qué no, para impulsar también el crecimiento y desarrollo de la Comunidad.

Estas son algunas de las finalidades que la futura ley persigue. Y también lo es el fomento de la participación ciudadana gracias a un mejor acceso a la información, lo que debe posibilitar una mayor presencia activa y responsable de la sociedad en los asuntos colectivos, o la mejora de la eficiencia en la gestión pública al exponer sus resultados al escrutinio de todos.

## Un ámbito de aplicación más amplio

En la construcción de este sistema más sólido y exigente de una gestión pública transparente, es imprescindible para la futura ley no solo ampliar el elenco de sujetos obligados por la normativa, sino también el volumen y relevancia de la información objeto de obligaciones de publicidad activa. El primero de estos objetivos se logra con la inclusión de las entidades locales en el ámbito de aplicación de la ley. Bien es cierto que esto no puede sino lograrse teniendo en cuenta la realidad territorial y administrativa de la Comunidad, en especial, el número significativo de estas entidades y su tamaño, todo ello alineado con el espíritu del futuro estatuto básico de los pequeños municipios. Lo veremos en otro epígrafe de este capítulo, pero ya podemos anticipar que Castilla y León posee más de la cuarta parte del total de municipios del país (2.248) y aproximadamente el 60% de las entidades locales menores (2.227).

Las instituciones propias autonómicas, las equivalentes a los órganos constitucionales mencionados en el artículo 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), aparecen mencionadas en la futura ley como sujetos obligados sin el condicionamiento que menciona dicho artículo, esto es, “en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”, mención que juzgamos dudosa que pueda establecerse con carácter básico en la ley estatal cuando aplica a instituciones autonómicas. Y aparecen incluidas sin ese condicionamiento en el anteproyecto porque difícilmente puede entenderse que las administraciones estén obligadas a la publicidad activa o al acceso a la información que contempla la ley, y no lo estén en igual medida –o aún más– estas instituciones que tan decisivas funciones llevan a cabo. No lo estarán en lo que se refiere a su función constitucional o estatutaria (aprobar leyes o fiscalizar las cuentas públicas, por ejemplo), donde ya muchas de ellas son ejemplares en transparencia, sino en el cumplimiento de las obligaciones que enumera esta ley, tengan naturaleza administrativa o de otro tipo, pero en cualquier caso necesarias para que rindan cuentas también de su funcionamiento, de su gestión económica y de recursos humanos, etc., y sea posible el seguimiento de su gestión pública.

Dudoso carácter básico creemos que debería tener también el artículo 23.2 de la LTAIBG cuando decide para estas instituciones autonómicas la imposibilidad de interposición de reclamación frente a sus resoluciones en materia de acceso a información. El anteproyecto de ley autonómica, en cambio, prevé que estas instituciones regulen procedimientos ante sí mismas para solicitar la revisión de sus decisiones en esta materia, tal como ya han hecho instituciones del Estado (Consejo General del Poder Judicial) o autonómicas (Asamblea de Madrid), o, por el contrario, decidan someterse al criterio experto de la Comisión de Transparencia de la Comunidad como órgano externo de control en esta materia.

La futura ley incluye en el ámbito de aplicación a las federaciones de partidos, las agrupaciones de electores y las asociaciones y fundaciones a estos vinculadas, pero es aún más destacable que la ley sujete a un mayor número de beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas al haberse rebajado uno de los umbrales a que se refiere el artículo 3 b) de la LTAIBG. El primero de estos umbrales a que hace referencia la ley estatal, los 100.000 euros, se reduce a un montante de 50.000 euros en concepto de ayudas y subvenciones públicas en cómputo anual procedentes de alguno de los sujetos enumerados en el artículo 2 de la futura ley y de la LTAIBG.

Las obligaciones de publicidad de estos sujetos, además de las previstas en la ley, se concretarán en las bases reguladoras y en las convocatorias de ayudas o subvenciones, o en la resolución de concesión directa, indicando la forma y plazos en que deberán cumplirse y los efectos previstos en caso de incumplimiento. Estas entidades estarán también obligadas al suministro de información relativa a la ayuda, subvención u otras entregas dinerarias de análoga naturaleza de que se trate, que sea necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, acceso a la información pública y reutilización por parte de los sujetos enumerados en el artículo 2. Para los sujetos que ya estaban obligados a este suministro (quienes prestan servicios públicos, ejercen potestades administrativas y los adjudicatarios de contratos), la documentación contractual o el instrumento concreto que regule la prestación de que se trate deberá incluir esta obligación como una más del adjudicatario o prestador y podrá concretar otras condiciones adicionales para dar cumplimiento a esta obligación de suministro.

Estos cambios que se abordan son posibles, entre otras razones, por la previsión legal contenida en el artículo 5.2 de la LTAIBG, que permite que las normativas autonómicas de desarrollo incorporen un régimen más favorable de publicidad.

## Una publicidad activa reforzada

El título I se inicia con la regulación de los atributos que debe poseer la información para que pueda calificarse como “transparente”. Además de los que ya aparecen enumerados en la LTAIBG, el anteproyecto exige que la información se ofrezca con detalle suficiente para poder analizar el impacto de la gestión pública en la reducción de la desigualdad entre mujeres y hombres, todo ello a fin de poder detectar posibles sesgos que haya que atajar o corregir. También pretende maximizar la gestión de las solicitudes de acceso exigiendo la publicidad activa de aquella información facilitada por esta vía siempre que sea relevante y su divulgación resultase de interés general, sin necesidad de que haya sido solicitada frecuentemente como prevé el artículo 10 de la LTAIBG. De esta manera se

amortiza el esfuerzo invertido en la gestión de las solicitudes de acceso con la publicidad de la información suministrada, permitiendo así la publicación dar respuesta a solicitudes futuras o fomentando la reutilización de nuevos contenidos.

La publicación de la fecha de la última actualización/revisión de la información, la exigencia de un lenguaje claro que haga posible la comprensión y evite interpretaciones erróneas, el diseño de buscadores que faciliten la localización de contenidos o la disponibilidad de la información en formatos reutilizables cuando sus características lo permitan, son otros aspectos clave que deberá reunir la información que integra los portales de transparencia.

En el estricto ámbito de la Administración autonómica se prevé la aprobación de un catálogo de información pública, hecho que ya se ha producido al haberse anticipado el Consejo de Gobierno de la Comunidad a la futura ley mediante la aprobación del Acuerdo 1/2020, de 16 de enero, que ordenaba su confección, y la Orden TRA/599/2021, de 12 de mayo, del Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, que lo aprueba materialmente. Este catálogo no es sino un inventario que recopila los compromisos de toda la organización autonómica con respecto a la publicación de los contenidos e informaciones que genera en el ejercicio de sus competencias. En él están presentes los contenidos de publicidad obligatoria por así establecerlo alguna norma, pero su verdadero valor estriba en incorporar el compromiso voluntario de publicar más información relevante, que, al hacerse público a todos, adquiere mayor grado de vinculación. Es más, a efectos de régimen sancionador el incumplimiento de este compromiso tiene igual gravedad que no publicar una información a la que obligue una norma.

Este documento vivo, que se actualizará permanentemente y es público, incorpora la información cuya publicidad se compromete, el responsable de hacerlo, la frecuencia de actualización, el formato y la url donde podrá localizarse.

Esta herramienta de gestión que servirá para hacer un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de publicidad se complementa con la facultad que el anteproyecto atribuye a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno para efectuar las recomendaciones y recordatorios que estime necesarios para que los responsables de cada información cumplan con su obligación de publicar. De estas recomendaciones y recordatorios podrá darse publicidad en el Portal de Gobierno Abierto y en el Boletín Oficial de Castilla y León y podrán identificar al titular del órgano o unidad al que van dirigidas. Recomendaciones y propuestas de actuación podrá también hacer este mismo centro directivo en el informe que elabore como resultado de la auditoría interna que realice anualmente. Pero no todo van a ser “tirones de oreja”: anualmente, la consejería competente en materia de impulso de la transparencia reconocerá también a aquellos órganos y unidades de la Administración autonómica y de otros sujetos obligados por la futura ley que hayan destacado por su dedicación en la gestión de las materias reguladas en ella.

Los artículos 19 a 29 desganan las obligaciones normativas de publicidad identificándose a los sujetos obligados en cada caso. Este importante listado de contenidos supone un incremento más que significativo de las obligaciones con respecto a la LTPCyL, que solo contempla un único artículo con esta finalidad, centrado en contenidos relacionados con la gestión de los recursos humanos y materia económico-financiera. Los bloques de información que incorpora la futura ley son: información institucional y organizativa; relativa a altos cargos, personal directivo y eventual y empleados públicos; de la planificación y organización; de relevancia jurídica; relativa a la atención y participación ciudadana; presupuestaria y económico-financiera; del patrimonio; sobre la contratación administrativa y privada; sobre convenios, encomiendas de gestión y encargos a medios propios; sobre ayudas y subvenciones; y estadística, de la actividad inspectora y temática.

Esta relación de contenidos se cierra con un mandato general pero tangible de impulso normativo de la transparencia activa. Toda iniciativa normativa que proceda de la administración autonómica y deba ser aprobada por las Cortes o la Junta de Castilla y León deberá prever necesariamente la publicidad de parte o toda la información pública que se genere por aplicación de la futura norma sin perjuicio de los límites de los artículos 14 y 15 de la LTAIBG que proceda aplicar. Del cumplimiento de este mandato deberá dejarse constancia en la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo para que pueda ser tramitada, memoria que de acuerdo con el reparto actual de competencias autonómicas corresponde informar a la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.

Esta previsión se ha juzgado necesaria dado que uno de los inconvenientes que más a menudo se aduce por quienes tienen que tomar la decisión de publicar o no un determinado contenido es la falta de decisión, de empuje, en la normativa que debería dar cobertura o amparo a la publicación. La existencia de datos personales o el posible impacto económico perjudicial que puede tener la publicación de una determinada información retrae muy a menudo al “publicador” de tomar esa decisión, temeroso de posibles responsabilidades patrimoniales que se le puedan reclamar. Si las normas futuras asumen este encargo, crearemos marcos normativos más estables y seguros que impulsen la publicidad proactiva de informaciones que hoy en día se tornan decisivas, no solo para garantizar la transparencia de la actuación pública, sino también su eficacia y eficiencia, imprimiendo mayor impulso de la economía a través de la reutilización de la información.

## Un impulso del derecho de acceso a la información

Impulso que se hace incluso desde la propia exposición de motivos del anteproyecto de ley donde se expresa que la regulación del derecho de acceso a la información pública posee evidentes notas que permitirían calificarlo como un verdadero derecho fundamental tal como ya ha sido reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y otros textos internacionales. Este pronunciamiento, aunque carente de valor normativo dada su ubicación en la parte expositiva de la norma, encarna bien la apuesta de la Comunidad de Castilla y León por un derecho reforzado que necesita el anclaje en una normativa sólida y exigente.

El anteproyecto pretende remover cualquier obstáculo que dificulte el reconocimiento y ejercicio del derecho, partiendo de un principio general favorable al acceso. Es con este objetivo por el que se articula la posibilidad de que cualquier persona pueda formular consultas con el fin de resolver las dudas que le surjan en torno al ejercicio de este derecho, consultas que deberán ser atendidas en el menor plazo posible de tiempo. Este trámite, que quizá ni siquiera pueda alcanzar tal calificación por el momento temporal en el que se sitúa, previo al inicio del procedimiento, es la materialización del derecho de asistencia o auxilio que muchas otras leyes autonómicas en esta materia reconocen a quienes quieren ejercer este derecho. Más allá de meras intenciones el anteproyecto ha querido garantizar que cualquiera pueda dirigirse a los sujetos obligados a fin de obtener la orientación necesaria para formular sus solicitudes de acceso, en especial, en lo que se refiere al objeto de su solicitud. Para ello, en el portal de transparencia o espacio equivalente, deberá estar disponible una vía de comunicación que podrá consistir en un formulario, un correo electrónico o un teléfono. Quien efectúe la consulta facilitará un medio de contacto que permita una comunicación ágil y efectiva, preferiblemente un número de teléfono o dirección de correo electrónico, para que, en el plazo máximo de 10 días naturales, pueda contactarse con él a fin de resolver cualquier duda respecto del ejercicio de su derecho de acceso. Lo que se pretende, a la postre, es que este canal de consulta reduzca sensiblemente el volumen de solicitudes que se inadmiten o descartan por haberse planteado de forma inadecuada.

Además de aclarar el régimen jurídico aplicable en relación con algunas especialidades y regímenes jurídicos específicos de acceso de acuerdo con lo que establece la disposición adicional primera de la LTAIBG, la ley recuerda el carácter restrictivo con el que deben interpretarse los límites a este derecho y las causas especiales de inadmisión de las solicitudes, y concreta cómo deberán interpretarse algunas de ellas al mismo tiempo que impone la publicación de las resoluciones que las apliquen.

La no aplicación supletoria de la LTAIBG o el rechazo a la pertinencia de reclamación ante la Comisión de Transparencia en los casos en que es el interesado

el que desea acceder a algún documento o contenido obrante en un procedimiento en el que aquel tiene dicha condición, no debe interpretarse como una restricción al derecho de acceso. Primero, porque es la interpretación que se deduce de la literalidad de la ley, que habla en este caso de especialidad y no de régimen jurídico específico de acceso, y por ello aquí no enuncia el carácter supletorio de la LTAIBG. Ciertamente es que la posición mayoritaria de los comisionados de transparencia es aceptar esta vía, aunque no es unánime. Muy probablemente el debate reside en la literalidad del apartado 1 de la disposición adicional primera y la solución definitiva deba venir de la mano de la modificación de su tenor.

Segundo, porque el hecho de que se pronuncie en estos términos el anteproyecto, nada impide que la normativa reguladora del procedimiento de que se trate, que es la norma llamada a aplicarse en estos casos, remita a la aplicación de la LTAIBG. Si esto no sucediera, reconocer la reclamación ante el comisionado de transparencia correspondiente puede dar lugar a ciertos conflictos de competencia indeseados. ¿Puede interponerse recurso de alzada o potestativo de reposición ante una denegación de acceso y al mismo tiempo la reclamación ante el comisionado? No sería la primera vez que algo similar sucede en el ámbito de la contratación administrativa cuando algún licitador ante una denegación de acceso al expediente ha interpuesto simultáneamente el recurso especial previsto en la normativa contractual y la reclamación en materia de acceso. ¿Cómo actuar en estos casos en que la normativa de transparencia no ha reconocido expresamente la competencia de los comisionados para conocer de estos conflictos? ¿Es una solución óptima la inhibición de uno de ellos en favor del otro?

Sin lugar a dudas la disposición adicional primera genera no pocos problemas interpretativos, pero en mi opinión hay que conseguir garantizar el derecho de acceso del interesado en cuanto vinculado a la tutela judicial efectiva sin necesidad de derivarlo necesariamente hacia un debate de transparencia. El acceso de los interesados debe ser tan pleno como permanente, y para hacer esto efectivo debe la Administración desplegar todos sus medios. Por otra parte, esto no priva al interesado de la interposición del recurso administrativo que proceda y del contencioso-administrativo para su defensa.

Menos se entiende que la LTAIBG haya previsto en el apartado 1 de la disposición adicional primera que el régimen jurídico aplicable al acceso ejercido por el interesado sea diferente por razón del momento en que se encuentre la tramitación del procedimiento, si está en curso o finalizado.

El anteproyecto aclara que el acceso de los Procuradores de las Cortes de Castilla y León y los representantes locales a la información pública que generen sus respectivas instituciones se regirá por lo dispuesto en la normativa básica estatal y autonómica de desarrollo que resulte de aplicación y, supletoriamente, por la LTAIBG y lo dispuesto en la futura ley. Y todo ello teniendo presente que

estos regímenes, que han sido ya reiteradamente calificados como específicos de acceso según la doctrina de los consejos y comisionados de transparencia, no se ajustan del todo a la definición que de tales da el apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTAIBG. Este apartado habla de regímenes específicos por razón de la materia, cuando en este caso lo son por la peculiar condición subjetiva de quien ejerce el derecho de acceso, cuya naturaleza, además, es en estos casos fundamental.

En el plano procedimental, se “despolitiza” la resolución de acceso atribuyéndola en los servicios centrales de la Administración autonómica a los secretarios generales técnicos y no ya a los consejeros como actualmente se recoge en la LTPCyL, y se hace una clara apuesta por el ejercicio del derecho sin los requisitos de firma e identificación electrónica que son de aplicación según dispone la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC). La verdadera naturaleza política y no administrativa de este derecho y la atribución universal de su titularidad a cualquier persona, entre otras razones, justifican esta decisión, que creemos fundada en la posibilidad que otorga la disposición adicional primera de la LPAC para establecer determinadas particularidades procedimentales en las leyes especiales. Y esta lo es. Por otra parte, así lo es también en otras leyes autonómicas y ordenanzas locales de la materia y que la práctica ha venido a imponer en buena parte de las administraciones, entre otras la nuestra, que desde noviembre de 2019 ya permite la presentación de solicitudes de acceso sin estas exigencias, lo que ha determinado que se haya multiplicado su número por cuatro de 2018 a 2020.

El anteproyecto matiza las causas especiales de inadmisión siguiendo los estándares de la normativa autonómica comparada y la doctrina de los consejos y comisionados de transparencia, y enumera una serie de causas que podrán determinar igualmente la inadmisión, pero que son de carácter general y que podrían ser predicables de cualquier procedimiento (que lo solicitado no exista o no tenga encaje en el derecho de acceso, que el régimen jurídico aplicable no sea el contemplado en la futura ley, etc.). Con respecto a las resoluciones de inadmisión por causas especiales, el anteproyecto opta por su publicación en condiciones similares a la de las resoluciones denegatorias prevista en el artículo 14.3 de la LTAIBG, lo que se ha considerado razonable dada la aplicación más frecuente de estas causas que de los límites pero que, a la postre, suponen igualmente un fracaso del derecho de acceso.

La ley exige informe preceptivo de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno en caso de que la propuesta de resolución sea denegatoria en todo o en parte, o de inadmisión por alguna de las causas especiales del artículo 18.1 de la LTAIBG. Con esta cautela se refuerza preventivamente la necesidad de motivar las decisiones que restrinjan este derecho.

En lo que se refiere a la formalización del acceso se establecen algunos condicionantes relativos al formato elegido en la línea de lo que ya recogen otras leyes autonómicas en la materia.

Impone también la ley una carga administrativa, justificada en la protección del derecho del solicitante al acceso o, por contra, del derecho a que este no se materialice cuando el tercero afectado hubiera manifestado su oposición a que aquel se conceda, de comunicar al sujeto que hubiera dictado la resolución impugnada la presentación de reclamación o de recurso contencioso-administrativo simultáneamente a su interposición. Igual previsión se establece en el anteproyecto para el caso de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Comisión de Transparencia. Entendemos que esta carga es proporcionada y resulta justificada para que el mandato del artículo 22.2 de la LTAIBG no perjudique ni a quienes solicitan el acceso ni a aquellos que se oponen a él. El objetivo es que el interesado obtenga la información con la mayor rapidez posible en caso de que tenga derecho a ella, o que la tutela del tercero interesado que se opuso al acceso se otorgue con igual agilidad en caso de que discurren los plazos para reclamar o recurrir y la Administración que resolvió conceder el acceso no haya recibido comunicación por parte del órgano de control o del juzgado sobre la impugnación de su resolución. La experiencia demuestra que discurren incluso meses desde el agotamiento del plazo para reclamar o recurrir, hasta que existe certeza sobre la impugnación o firmeza de la resolución estimatoria de acceso. Los datos demuestran, por otro lado, que no son tantos los casos en los que la oposición del tercero manifestada en el procedimiento se mantiene o defiende ante el órgano de control y, menos aún, en vía judicial.

En la regulación de la reclamación potestativa se incorpora un trámite de mediación ante la Comisión de Transparencia, en términos similares al que existe en la normativa catalana, al que no podrá oponerse el sujeto obligado si los interesados así lo solicitan. Atendiendo a las características físicas de la Comunidad, su vasta extensión, y tras el aprendizaje que deja tras de sí la pandemia del coronavirus, se prevé que el trámite de mediación pueda realizarse a distancia siempre que la Comisión, el sujeto obligado, el reclamante y los terceros interesados que hubieran comparecido en el procedimiento de reclamación, estén todos ellos de acuerdo y se cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

## Un desarrollo tecnológico con enfoque a la reutilización

La regulación dedicada a la reutilización de la información pública, ámbito en el que la Junta de Castilla y León ocupa un lugar destacado desde la creación de su portal de datos abiertos en 2014 y con la concesión de diferentes distinciones en

los últimos años, se mueve en los estándares que establece la Open Data Charter a la que se adhirió nuestra administración en septiembre de 2019: dato abierto y procesable por defecto, dato único, compartido, accesible, georreferenciado y descrito semánticamente.

Además de avanzar en algunos aspectos que exige la más reciente normativa europea pendiente aún de transponer a nivel estatal, se hace una apuesta por extender la reutilización a todos los entes y organismos que forman parte del sector público autonómico, así como una apuesta clara por la gratuidad en la puesta a disposición de la información en estos formatos, salvo que excepcionalmente sea razonable repercutir determinados costes marginales.

Quizá la novedad más importante y que pensamos puede impulsar en mayor medida un avance global en la reutilización de la información en nuestra Comunidad es lo que hemos dado en denominar la cláusula “open data”. Según el artículo 48 del anteproyecto, en todo desarrollo informático que lleven a cabo los sujetos obligados por la futura ley y que integran la Administración autonómica, ya se acometan estos desarrollos con medios propios o ajenos, será obligatorio prever que la extracción de la información que se recopile, grabe o recoja en tales desarrollos deba hacerse, al menos, en formatos reutilizables. Para garantizar que esto finalmente sea así, este precepto prevé que la documentación que deba elaborarse previamente a la definición de los requisitos funcionales y técnicos de tales desarrollos necesite el informe favorable de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno.

## Instrumentos para garantizar el cumplimiento de la ley

Sin lugar a dudas, es el régimen sancionador el que ocupa el puesto más alto en el ranking de instrumentos normativos para garantizar la eficacia y ejecución de las leyes, pero existen otras alternativas de carácter no sancionador que, en este ámbito, tan plagado de “obligaciones de hacer”, pueden resultar igualmente efectivas y más rápidas.

En efecto, el texto del anteproyecto se cierra con una extensa regulación del régimen sancionador en las materias reguladas por la ley, atendiendo a los posibles responsables de las infracciones que se tipifican y a la gravedad de las acciones u omisiones que son consideradas como tal. Las sanciones aplicables a los representantes locales que hayan sido libremente elegidos por la comisión de alguna infracción muy grave tipificada en la futura ley no puede acarrear la destitución a que se refiere el artículo 30.4 de la LTAIBG, dado que esta consecuencia afecta al régimen electoral general y, por tanto, es de competencia estatal.

Pero como decíamos, el anteproyecto recoge a lo largo de su articulado otros mecanismos que procuran igual objetivo. Como ya vimos en otro epígrafe

de este capítulo, hay importantes sujetos obligados al suministro de información: beneficiarios de ayudas y subvenciones, prestadores de servicios públicos, colaboradores en el ejercicio de potestades administrativas y adjudicatarios de contratos. El incumplimiento de esta obligación de suministro podrá dar lugar, según dispone el anteproyecto, previo requerimiento en el que se otorgará un plazo de tiempo no superior a 15 días naturales para cumplir lo ordenado, a la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido dicho plazo sin que aquel hubiera sido atendido. Claro está, solo podrán recurrir a este medio de ejecución forzosa aquellos sujetos obligados por la futura ley que, de acuerdo con su naturaleza y régimen jurídico, puedan aplicarlas.

Estas multas serán reiteradas por períodos de 15 días hábiles hasta el suministro de la información y su cuantía será de 1.000, 2.000 y 3.000 euros, por cada periodo de 15 días hábiles que transcurra, siendo de 3.000 euros a partir del cuarto periodo. Su importe total no podrá exceder del cinco por ciento del importe del contrato o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios, y su imposición será independiente de la sanción que pueda dictarse por el incumplimiento de alguna obligación prevista en la ley y, por ello, son compatibles, tal como establece el artículo 103.2 de la LPAC.

Sin embargo, la imposición de multas coercitivas será incompatible, en su caso, con las penalidades o figuras equivalentes que se haya previsto imponer en el contrato o instrumento que corresponda por el incumplimiento del deber de suministro de información.

Además de este tipo de medidas y de las sanciones que, en su caso, pudieran corresponder, el anteproyecto prevé como posible el reintegro total o parcial de las ayudas y subvenciones por parte de los beneficiarios que incumplieran sus obligaciones de transparencia, todo ello en los términos que señalen las bases reguladoras, convocatorias o actos de concesión, y para los sujetos del artículo 4, la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido, en los términos que también se recojan en los pliegos del contrato o documentos equivalentes de que se trate.

La facultad de imposición de multas coercitivas también fue reivindicada por la Comisión de Transparencia y, por ello, en el artículo 41 del anteproyecto se establece que aquella podrá, en caso de incumplimiento de una resolución firme dictada en el ámbito de su competencia, requerir a quienes deban ejecutarla para que informen sobre ello en el plazo que se fije. Transcurrido tal plazo y si la Comisión apreciase el incumplimiento total o parcial de su resolución, podrá imponer multas coercitivas en los mismos plazos y cuantías que ya hemos visto a los sujetos responsables de cumplir con lo ordenado en su resolución.

Tal como decíamos al inicio de este epígrafe, el amplio cuadro de infracciones se ordena por razón de la naturaleza del posible responsable y la gravedad

de la infracción, y en el caso de las graves y muy graves, las resoluciones serán publicadas una vez sean firmes en las webs o portales de transparencia de los sujetos obligados y en el Boletín Oficial que corresponda por razón del sujeto responsable de que se trate. Las sanciones también se distinguen por los mismos criterios: la naturaleza del posible responsable y la gravedad de la infracción. No proceden las mismas según el responsable de que se trate como parece razonable. Tenemos desde las sanciones disciplinarias de la LTAIBG en materia de buen gobierno, hasta las disciplinarias aplicables a los empleados públicos, pasando por multas económicas e inhabilitaciones para ser beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas.

En cuanto al procedimiento, quizá lo más destacado es el protagonismo que se le confiere al Comisionado de Transparencia en dos momentos cruciales. En primer lugar, al tener la capacidad de instar el procedimiento sancionador. Previa las diligencias que él considere oportuno realizar y cuando tenga indicios suficientes de la presunta comisión de alguna infracción, requerirá al presunto infractor para que cese en el incumplimiento detectado en el plazo de 15 días hábiles. En el caso de que en dicho plazo el presunto responsable no acomode su actuación a lo requerido por el Comisionado, este instará el inicio del procedimiento y remitirá las actuaciones al sujeto obligado que corresponda para su incoación, instrucción y resolución. En este caso, el inicio del procedimiento será obligatorio.

Y, en segundo lugar, todas las resoluciones que pongan fin a los procedimientos sancionadores exigirán informe previo y preceptivo del Comisionado. De esta forma se asegura que la instrucción y propuesta de resolución por parte de los diferentes sujetos obligados, que son quienes tienen la competencia para ello, sea imparcial y objetiva, y no se escora hacia la protección de los intereses propios de quienes los impulsan, que en muchos casos puede que hayan tenido algún tipo de responsabilidad, si no toda, en la comisión de la infracción que se persigue.

## El principio de ruralidad

Ya lo habíamos anticipado en este trabajo. La planta local de la Comunidad de Castilla y León tiene un peso específico en la configuración de cualquier política pública que se despliegue en su territorio, y no podía ser diferente en materia de transparencia. El intenso debate generado a lo largo de la tramitación del anteproyecto con la Federación Regional de Municipios y Provincias de la Comunidad ha determinado la primera regulación especial para pequeñas y medianas entidades locales (PYMEL) existente en esta materia en una ley autonómica de transparencia, lo que le añade a la iniciativa una posición singular como referencia

comparada. Ciertamente es, no obstante, que no todas las Comunidades presentan las mismas peculiaridades que la de Castilla y León acerca del número de entidades locales y su tamaño reducido, pero también lo es que las leyes de transparencia que incorporan a las entidades locales a su ámbito de aplicación, que son las más, no prevén especialidad alguna con respecto a las PYMEL.

Al dato relativo al número de entidades locales al que ya hicimos mención al inicio de este capítulo, hay que añadir el de la baja población de estos núcleos (más del 94% de los municipios tienen menos de 2.000 habitantes) y una población muy envejecida. Por tal motivo, en el anteproyecto se establecen algunas especialidades, en concreto, la periodicidad de actualización de la información, la entrada en vigor demorada de determinados contenidos de la norma y el elenco de obligaciones de publicidad activa aplicables a las PYMEL por razón de su población.

Empezando por lo último, la futura ley establece que la publicidad activa que corresponderá realizar a las entidades locales por debajo de 5.000 habitantes (el 97,5% del total de ellas) será decidida por los plenos de las entidades locales, a excepción, claro está, de aquella que ya resulta obligatoria por establecerlo así la LTAIBG o cualquier otra norma de cumplimiento obligado. Esta decisión no será del todo “libre” dado que tendrán que tomarla tras escuchar a sus vecinos. Su participación deberá ser promovida con los medios de los que dispongan, ya sea de manera presencial, electrónica o a través de cualquier otra modalidad, se reiterará al inicio de cada mandato y su seguimiento corresponderá al Comisionado de Transparencia. De esta manera, el anteproyecto consigue así ligar los ejes de transparencia y participación ciudadana como ingredientes esenciales de todo proyecto de gobierno abierto.

Estos acuerdos deberán adoptarse en el plazo de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor de la futura ley y periódicamente en los 6 primeros meses de cada mandato, y se harán públicos en sus páginas web o sedes electrónicas al igual que el resultado del proceso participativo. Los contenidos a cuya publicidad ya se hubiera comprometido la corporación en un mandato anterior, seguirán publicándose salvo que expresamente se acuerde lo contrario. De esta manera se asegura que los contenidos que ya tienen publicidad y que en su día se consideraron relevantes de cara a su conocimiento por la ciudadanía, no dejen de publicarse y sigan teniendo continuidad.

La segunda medida es la frecuencia de actualización de los contenidos. En el anteproyecto se prevé una frecuencia trimestral “por defecto”, salvo que la normativa específica establezca un plazo mayor, cuando la información se genere necesariamente más allá del trimestre (por ejemplo, la aprobación del presupuesto), cuando se prevea expresamente en la futura ley o se concrete así en el catálogo de información pública. En el caso de las PYMEL la frecuencia de actualización general pasa a ser de 6 meses, al prever que la variabilidad de los contenidos también vaya a ser menor.

La tercera medida que se establece es la entrada en vigor demorada de los contenidos que pueden exigir mayor esfuerzo a las entidades locales, a fin de que puedan prepararse en condiciones óptimas para el cumplimiento de la norma. Para las entidades locales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, la entrada en vigor de las obligaciones de publicidad activa no previstas en la LTAIBG (recordemos que la LTPCyL no les es aplicable), de las disposiciones relativas al trámite de mediación y del título dedicado al régimen sancionador entrarán en vigor en el plazo de un año desde la publicación de la futura ley.

Esta medida, unida a la previsión legal de asistencia de las diputaciones provinciales en favor de las PYMEL, obligatoria por normativa de régimen local, y al apoyo tecnológico y la formación de los empleados públicos locales, ambos comprometidos por la Administración autonómica, deberían ser suficientes para conseguir incorporar al mundo local a una transparencia más exigente. Para dar cumplimiento a este último compromiso, la Junta de Castilla y León está desarrollando actualmente con colaboración externa un portal de transparencia de fácil manejo, customizable y gratuito, para que las entidades locales puedan dar cumplimiento con poco esfuerzo a la publicidad activa que vayan a comprometer. En lo que respecta a la formación, ya se ha incorporado personal de administraciones locales a las actividades de formación en materia de transparencia impartidas por la Escuela de Castilla y León de Administración Pública, habiéndose llevado a cabo recientemente una edición dirigida exclusivamente a responsables de las diputaciones provinciales.

El anteproyecto de ley no presenta para las entidades locales especificidades en cuanto al derecho de acceso y reutilización de la información, dado que la regulación básica estatal tiene un alto grado de detalle y no admite margen ni modulación en aquellos aspectos que son más decisivos. No obstante, en los títulos dedicados a la regulación de dichas materias, hay algunas previsiones más exigentes que solo alcanzan a la Administración autonómica.

## Impregnando todos los ámbitos de la vida social

El anteproyecto no solo pretende generar un profundo cambio en la vida interna en la organización, sabedor de la fuerza transformadora de la transparencia, sino que también considera importante hacer calar esta cultura en la sociedad, y para ello encomienda a la Consejería de Educación que analice las diferentes alternativas existentes para promover la educación en los distintos niveles de enseñanza y para las generaciones del futuro sobre la importancia de la transparencia para el fortalecimiento de los valores democráticos a través del acceso a la información pública y su reutilización. Las universidades públicas podrán promover también la enseñanza en estas materias a través de programas específicos o introduciendo

contenidos relacionados con la transparencia en estudios de carácter más generalista. Ahí está la iniciativa puesta en marcha por la Universidad de Valladolid para la creación de una cátedra institucional sobre transparencia y buen gobierno. Necesitamos ciudadanos activos, conscientes de su papel en la gestión de lo público y responsables en el ejercicio de su rol como tales. A este mismo fin responde la introducción de contenidos de este tipo en los programas y pruebas correspondientes a los diferentes procesos selectivos de acceso a la función pública, y en la formación de los que ya trabajamos en ella.

Para todo ello, se torna indispensable dotar de más medios a quienes dentro y fuera de la Administración trabajamos para que la transparencia impregne como un principio más la actividad pública. Para ello la futura ley da un espaldarazo definitivo a la creación de las unidades de transparencia, que quedaron en el tintero a pesar de estar previstas en la LTPCyL, y al incremento de medios del Comisionado y Comisión de Transparencia a fin de garantizar que estén en condiciones adecuadas de abordar todas las tareas que la futura ley les atribuye, entre otras, la evaluación externa de la gestión llevada a cabo en este campo por todos los sujetos obligados por esta ley. A estos efectos, el Comisionado deberá concretar la metodología a seguir, siendo destacable en este ámbito la utilizada por el Comisionado de Transparencia canario que se basa, a su vez, en el sistema MESTA diseñado en su día por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal en colaboración con la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

### Notas

<sup>1</sup> La tramitación completa de la norma puede seguirse a través de la huella normativa en la siguiente URL: <<https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla100Detalle/1284995393750/HuellaNormativa/1284966330264/Redaccion>>. [Consulta: 05/08/2021].