



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

5 de mayo de 2025

Núm. 211-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000184 Proposición de Ley Orgánica relativa a la modificación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, para fortalecer la transparencia de sus funciones.

Presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

Proposición de Ley Orgánica relativa a la modificación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, para fortalecer la transparencia de sus funciones.

Acuerdo:

Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar al autor de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de abril de 2025.—P.A. La Secretaria General Adjunta para Asuntos Parlamentarios del Congreso de los Diputados, **Ángeles González Escudero**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 124 y siguientes del Reglamento de la Cámara, formula la siguiente Proposición de Ley Orgánica relativa a la modificación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, para fortalecer la transparencia de sus funciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de abril de 2025.—**Miguel Tellado Filgueira**, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

PROPOSICIÓN DE LEY ORGÁNICA RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 3/1980, DE 22 DE ABRIL, REGULADORA DEL CONSEJO DE ESTADO, PARA FORTALECER LA TRANSPARENCIA DE SUS FUNCIONES

Exposición de motivos

I

El artículo 107 de la Constitución Española establece que «El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia». Es, pues, un órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado social y democrático de Derecho, que la propia Constitución establece.

El mandato constitucional se llevó a cabo con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado y su Reglamento Orgánico, fue aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

A lo largo de los más de cuarenta años transcurridos desde su promulgación, la norma ha tenido reformas puntuales, siendo destacable la operada mediante la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, mediante la cual se amplía la función consultiva, hasta entonces reducida a la emisión de dictámenes, a la realización de estudios e informes y la elaboración de textos que puedan servir como base para proyectos legislativos.

Del mismo modo, la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, llevó a cabo una revisión de las competencias de la institución con el fin de adaptarlas al marco legal vigente en el momento de aprobación de la reforma, sin introducir modificaciones sustantivas de las funciones que desde su creación ha venido ejerciendo. Así, se añadió la competencia del Pleno del Consejo de Estado para emitir dictamen con carácter preceptivo respecto de los anteproyectos de reforma constitucional, cuando la propuesta no haya sido elaborada por el propio Consejo; se incorpora la competencia para dictaminar en materias relativas a la ejecución del derecho comunitario europeo; o se delimita la competencia de la institución para dictaminar sobre las reclamaciones formuladas ante la Administración General del Estado en concepto de indemnización de daños y perjuicios.

II

Por otra parte, en la sociedad del siglo XXI, una sociedad crítica, que exige participar en la toma de decisiones, se ha instalado la cultura de la transparencia en los asuntos públicos, principio íntimamente ligado al derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española.

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser fundamentales en toda acción política. Los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo se toman las decisiones que les afectan y bajo qué criterios se actúa para elaborar las normas que rigen nuestra convivencia. Esta transparencia, frente a la idea de reserva u ocultismo, fortalece el carácter democrático de cualquier institución o administración pública, necesariamente sujetos al control de los ciudadanos y al servicio del interés público.

Con ese espíritu de avanzar en la cultura de la transparencia, el hito fundamental fue la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con el objetivo de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, porque, como recoge su preámbulo, los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social.

En esos países, sus ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y, por tanto, contar con más elementos para decidir en consecuencia. Además, la existencia de una mejor fiscalización de la actividad pública contribuye a la necesaria regeneración democrática y se promueve la eficiencia y eficacia del Estado.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, mediante el establecimiento de una serie de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas, incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, garantizando el ejercicio del derecho de acceso a la información, y regula también las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Los principios que guían esta Ley de Transparencia proporcionan a nuestro país una serie de estándares homologables al del resto de las democracias consolidadas. En definitiva, su promulgación constituyó un avance fundamental que desde entonces se ha impulsado notablemente por parte del Estado, tanto mediante la adhesión a iniciativas multilaterales en esta materia, como mediante la suscripción de otros instrumentos internacionales.

III

El título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, regula la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas mediante un conjunto de normas diferenciadas desde una doble vertiente: la publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública. El ámbito subjetivo de aplicación de este título, delimitado en su artículo 2, es muy amplio e incluye, en el apartado 1.f), al Consejo de Estado.

El capítulo II del precitado título I, dedicado a la publicidad activa, establece una serie de principios generales que deberán observar los sujetos concernidos, referidos a la obligación de publicar de forma periódica y actualizada, sin esperar una solicitud concreta de los administrados, la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

El artículo 7, por su parte, se dedica a la publicación de Información de relevancia jurídica, entre los que se encuentran las directrices, acuerdos o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, actividad que se corresponde con las funciones del Consejo de Estado.

En el ejercicio de sus funciones, tal y como establece el artículo segundo de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, el Consejo de Estado valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Para ello, el Consejo de Estado emitirá dictamen sobre cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros, consulta que será preceptiva en determinados supuestos previstos en su propia ley o cuando así se establezca en otras leyes, y facultativa en los demás casos, dictámenes que no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.

Asimismo, el Consejo de Estado realizará por sí o bajo su dirección los estudios, informes o memorias que el Gobierno le solicite y elaborará las propuestas legislativas o de reforma constitucional que el Gobierno le encomiende. Podrá llevar a cabo igualmente los estudios, informes o memorias que juzgue oportuno para el mejor desempeño de sus funciones.

Como información sujeta a las obligaciones de transparencia, los dictámenes, estudios, informes y memorias, así como las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, deberán ser publicados en la sede

electrónica o página web del Consejo de Estado y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios a tal fin.

IV

Existe un tratamiento laxo de la transparencia por parte del Consejo de Estado, tal y como ha evidenciado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en los informes de evaluación periódicos que realiza a los órganos constitucionales o con relevancia constitucional, para analizar el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia en cuanto a la aplicación de las exigencias de publicidad que figuran en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y el cumplimiento de las recomendaciones que se le hacen en ejercicios anteriores. El grado de cumplimiento de sus obligaciones en esta materia por parte del supremo órgano consultivo del Gobierno, está muy alejado del cien por cien de cumplimiento de la Casa del Rey, el Tribunal Constitucional o el Defensor del Pueblo.

El Gobierno está obligado a solicitar dictámenes en el caso de los proyectos de ley, o los decretos legislativos, entre otros, según el artículo 21 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado pero no en el de los decretos-leyes. Sin embargo, en los últimos años ha sido la figura del decreto-ley, con enorme diferencia sobre los proyectos de ley, la norma más utilizada en nuestro ordenamiento jurídico, muchos de ellos de enorme trascendencia para remontar la profunda crisis económica que está viviendo nuestro país tras una pandemia mundial, como fue el real decreto-ley en el que se recogen medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sobre los que, al no ser preceptivos, el Gobierno ni los publica ni tampoco los acompaña en la remisión del decreto-ley al Congreso de los Diputados para su convalidación, privando de este modo a los legisladores de un importantísimo elemento de juicio para conformar su voluntad.

La misma situación se plantea con los reales decretos, a pesar de que a veces, como ocurre con los estados de alarma, excepción y sitio, la norma para su declaración reviste la forma de real decreto. Tres situaciones de excepcionalidad constitucionalidad sobre las que el Parlamento ha debido pronunciarse sin poder contar con los informes emitidos por los órganos consultivos a los que se hubiera dirigido el Gobierno.

Ninguna de las situaciones descritas son admisibles ni por nuestro sistema parlamentario ni por la necesaria calidad de nuestra democracia. Todas esas razones justifican la presente propuesta de modificación de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado para incluir un nuevo artículo que incluya expresamente la obligación de transparencia en el ejercicio de sus funciones y en especial de la obligación de dar acceso a la información de relevancia jurídica, en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La presente modificación legislativa tiene el carácter de Ley Orgánica por desarrollar derechos fundamentales y libertades públicas conforme lo dispuesto por el artículo 81 de la Constitución Española.

Por todo ello, se formula la siguiente Proposición de Ley Orgánica.

Artículo único.

Se añade un nuevo artículo veintiocho a la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, reguladora del Consejo de Estado, con la siguiente redacción:

«Artículo veintiocho.

1. El Consejo de Estado publicará de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública,

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie B Núm. 211-1

5 de mayo de 2025

Pág. 5

en aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en la correspondiente sede electrónica o página web del Consejo de Estado y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización.

3. 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.

4. Por su relevancia jurídica, publicará todos los dictámenes, informes, estudios, mociones, memorias o respuestas a consultas planteadas por otros órganos, en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, incluidos todos aquellos que sirvan para conformar los expedientes de elaboración de textos normativos.»

Disposición final. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».