

Nº 44
Cuarto trimestre 2025

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Número 44. Diciembre 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

Dª Mª Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

Dª. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "Luis Ortega Álvarez".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Dª Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Dª Anabelen Casares Marcos.....17

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR EN LA GESTIÓN DE LA PANDEMIA POR EL COVID-19.

Dª Lucía López Ortega113

DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS COMO USUARIOS Y CONSUMIDORES DE SERVICIOS DIGITALES A LA LUZ DEL REGLAMENTO 2022/2065 DE 19 DE OCTUBRE

Dª María Jesús García García197

LA FISCALIDAD DEL COMERCIO ELECTRÓNICO



Dª Lena Carazo Sánchez.....273

DIFICULTADES, RETOS Y OPORTUNIDADES ACTUALES
EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

Dª Patricia Cervera Valencia371

RECENSIÓN

EL ACTO DE CERTIFICACIÓN: ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN
CERTIFICANTE DEL SECRETARIO DE LOS ÓRGANOS
COLEGIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

D. José Joaquín Jiménez Vacas.....418

SECCIÓN INTERNACIONAL

EL DIÁLOGO COMPETITIVO EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA

D. Rodolfo Cancino Gómez433

BASES DE PUBLICACIÓN469



EDITORIAL

En el número 44 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional cinco artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional y una recensión, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de Dña. Anabelen Casares Marcos ganadora de la categoría general de los premios Gabilex 2025 con el trabajo “Obstáculos a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública: reflexiones desde el ordenamiento jurídico español”.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a Dña Lucía López Ortega, ganadora de la categoría TFG, TFM y Másteres de los premios Gabilex 2025 con el trabajo “La responsabilidad patrimonial del estado legislador en la gestión de la pandemia por el Covid 19”.

A continuación, Dña María Jesús García García realiza un estudio brillante sobre “Derechos y garantías de los ciudadanos como usuarios y consumidores de servicios digitales a la luz del Reglamento 2022/2065 de 19 de octubre”. Como destinatarios de servicios digitales, los



usuarios de los mismos pueden ver afectados no solo sus derechos como consumidores, es decir sus derechos de contenido patrimonial y económico, sino también sus derechos fundamentales, con lo que se ponen en peligro sus derechos cívicos y políticos derivados de la condición de ciudadanos de un sistema democrático.

Dª Lena Carazo Sánchez aborda bajo el título “La fiscalidad del comercio electrónico” las principales problemáticas fiscales derivadas de la digitalización, como el fraude fiscal, la evasión de impuestos y la dificultad de aplicar conceptos tradicionales como residencia fiscal o establecimiento permanente.

La sección nacional se cierra con la obra de Dª. Patricia Cervera Valencia sobre “Dificultades, retos y oportunidades actuales en la contratación pública estratégica”. A pesar del compromiso político y normativo, los datos muestran una escasa presencia de cláusulas estratégicas en los contratos públicos. Esta brecha entre discurso y práctica evidencia la necesidad de reforzar la gobernanza de la contratación pública estratégica, dotando al sistema de estructuras sólidas, coordinación interinstitucional y mecanismos de supervisión eficaces.

D. José Joaquín Jiménez Vacas realiza la recensión de la obra “El acto de certificación: análisis de la función certificante del secretario de los órganos colegiados de las administraciones públicas”.



La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Rodolfo Cancino Gómez que hará las delicias de los lectores sobre “El diálogo competitivo en la contratación pública”.

El 16 de abril del 2025 entró en vigor en México la nueva Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), cuyas novedades son sustanciales y trascendentales para la Contratación Pública de las entidades y dependencias en los tres niveles de gobierno. Analiza el procedimiento de diálogo competitivo y sus implicaciones con otras figuras similares que se encuentran en normativas de carácter internacional, fuente de inspiración para su incorporación en la legislación mexicana.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 44

Diciembre 2025

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>



Castilla-La Mancha

REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



Gabilex

OBSTÁCULOS A LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: REFLEXIONES DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

OBSTACLES TO TRANSPARENCY AND THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION: REFLECTIONS FROM THE SPANISH LEGAL SYSTEM

Dª Anabelen Casares Marcos

Catedrática de Derecho Administrativo de la
Universidad de León

Letrada del Tribunal Constitucional



Resumen: El valor, la filosofía y los efectos de la transparencia del sector público, en su vertiente tanto activa como pasiva, han experimentado un auge espectacular desde una perspectiva comparada en un período de tiempo relativamente corto. Su consolidación internacional se erige sobre el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública entendido como instrumento de rendición de cuentas y de participación pública, que permite al ciudadano acceder a aquella información que le pudiera resultar de interés por afectar al interés general o al suyo particular. Su logro parte inevitablemente del conflicto y de la búsqueda de un complejo e inestable equilibrio que obliga a cada ordenamiento a articular los instrumentos, mecanismos y garantías que permitan ponderar adecuadamente las facetas y derechos en conflicto en cada caso. Queda aún, no obstante, trabajo por delante para hacer verdaderamente eficaz la reclamación articulada por el legislador frente a la resolución desfavorable a la pretensión de acceso ejercitada, así como para garantizar un seguimiento real de las obligaciones normativas alumbradas al respecto.

Palabras clave: transparencia, acceso a la información pública, información pública

Abstract: From a comparative perspective the value, philosophy, and effects of public sector transparency, in both its active and passive aspects, have experienced a spectacular rise in a relatively short period of time. International strengthening of transparency is built on



the recognition of the right to access public information as an instrument of accountability and public participation, which allows citizens to access information that may be of interest to them because it affects the general interest or their own. Its achievement inevitably stems from conflict and from the search for a complex and unstable balance that requires each legal system to build the tools and guarantees that should allow for the adequate weighing of the conflicting aspects and rights involved in each case. There is still, however, work ahead to ensure that the claim regulated by the legislator against unfavorable resolutions is effective, as well as the adequate monitoring of the legal obligations therefore imposed.

Keywords: transparency, access to public information, public information

Sumario: I. La recepción y consolidación internacional de un nuevo derecho a acceder a la información pública. II. Vertientes de la transparencia: ¿cómo materializarla? III. La información pública como objeto de la transparencia: ¿qué ha de ser transparente? IV. Limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. V. Algunos escollos para la materialización de la transparencia: 1. Reclamación frente a la inadmisión o desestimación de las solicitudes efectuadas en ejercicio del derecho de acceso a la información pública. A) Sujetos del procedimiento de reclamación. B) Tramitación y resolución del procedimiento de reclamación. 2. Necesidad y complejidad de efectuar un seguimiento eficaz en materia de transparencia. VI. BIBLIOGRAFÍA.



I. La recepción y consolidación internacional de un nuevo derecho a acceder a la información pública.

Desde una perspectiva internacional el régimen jurídico de la transparencia se erige fundamentalmente sobre el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso a la información pública considerado desde una doble dimensión. De una parte, de interés general como instrumento o herramienta para controlar y garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones en una sociedad democrática, asegurar la rendición de cuentas en la actuación pública y la participación de los ciudadanos en la gestión y procesos de toma de decisión en relación con los asuntos públicos¹. De otra, una dimensión propiamente privada o particular, en tanto permite a las personas acceder a aquella información sobre la actuación pública que pudiera resultarles de interés desde la esfera de sus intereses particulares por afectarles de forma específica o individual.

En el ámbito europeo, el art. 15.3 del Tratado de la UE reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establezcan al respecto de conformidad con el propio

¹ Así lo refiere, por todos, el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe extraordinario *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012, págs. 5 y ss.



precepto. En esta misma línea, los arts. 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE que garantizan «el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierne»² y el de «todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro [...] a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte».

Este reconocimiento encuentra desarrollo, por lo que afecta a las instituciones europeas, en el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, de acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, cuyo Preámbulo afirma que «tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo»³. Su amplitud ha sido sancionada por la jurisprudencia del TJUE que ha incidido en la necesidad de interpretar restrictivamente las excepciones al

² Dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, tal y como sanciona el art. 41.2 b) de la Carta, precepto relativo al derecho a una buena administración.

³ Vid., con mayor profundidad, NEIRA BARRAL, D., *Transparencia de las Administraciones públicas y acceso a la información*, Colex, A Coruña, 2022, págs. 19 y ss., sobre la finalidad de la política de transparencia europea, la evolución del régimen de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión Europea y los principios derivados de la jurisprudencia europea en tal sentido.



derecho de acceso⁴. Pese al indudable ejemplo que representa este Reglamento, susceptible de actuar como modelo para los Estados miembros, no existe una norma europea equivalente que armonicé desde una perspectiva general las legislaciones internas en materia de acceso a la información, destacando, no obstante, algunas Directivas que inciden en la cuestión desde la perspectiva sectorial de materias concretas, en especial, la medioambiental⁵.

Resulta significativo, asimismo, el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos

⁴ Así, a título de ejemplo, en la Sentencia de la Gran Sala de 26 de enero de 2010, asunto C-362/08 P, *Internationaler Hilfsfonds eV*.

⁵ En particular, Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, de acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, y 2004/35/CE, de 21 de abril, de responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Destacan, asimismo, las previsiones en materia de acceso recogidas en su momento por la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, de reutilización de la información del sector público, sustituida hoy día por la Directiva 2019/1024/UE, de 20 de junio, de datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, por no hablar de las obligaciones que sancionan en materia de transparencia y acceso a la información las Directivas aplicables en materia de contratación pública (en la actualidad, Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, de contratación pública y que deroga la Directiva 2004/18/CE) o de servicios en el mercado interior (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, de servicios en el mercado interior).

públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009. Inspirado en las experiencias comunes de una parte importante de sus Estados miembros, constituye el primer instrumento legal internacional que reconoce el derecho de acceso con carácter general y vinculante. Sanciona el acceso a los documentos públicos como regla efectiva y el rechazo a su difusión como excepción en ciertos supuestos que «se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales» al objeto de proteger ciertos intereses jurídicos legítimos superiores que pueden ser de naturaleza pública o privada y que el propio Convenio relaciona⁶.

Su Preámbulo cita, en concreto, como antecedentes para su reconocimiento del derecho de acceso, el art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁷, los arts. 6, 8 y 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las

⁶ Destaca el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe extraordinario *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012, pág. 9, que con ello el Consejo de Europea ha establecido «que hay que aplicar los principios de daño efectivo y de interés público preferente en el acceso, antes de denegar el acceso en base a la aplicación de alguna de las excepciones que enumera el artículo 3.1 del Convenio», de forma que el sujeto obligado deberá «valorar si el acceso provocaría un daño real al derecho o el interés protegido con la excepción y ponderar si se da un interés público superior en la difusión, en relación con la afectación del derecho o el interés protegido con la excepción».

⁷ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.



Libertades Fundamentales⁸, la Convención de NU sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia del medio ambiente⁹, y el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal¹⁰.

Por otra parte, ante el silencio al respecto del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que no recoge de forma expresa un derecho de acceso a la información pública, alcanzará también gran repercusión en el ámbito europeo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que en su labor interpretativa ha ponderado el texto del Convenio a la luz de diversos criterios y antecedentes hasta desembocar en el reconocimiento del citado derecho de acceso, si bien con un carácter marcadamente instrumental en tanto presupuesto para la protección de la «libertad de recibir o de comunicar informaciones» que sanciona el art. 10 CEDH.

Se revela capital, en tal sentido, la Sentencia de la Gran Sala de 8 de noviembre de 2016, asunto *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, que sintetiza y aclara el debate y su doctrina acerca de la eventual existencia, naturaleza jurídica y efectos de este derecho en la

⁸ Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

⁹ Hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

¹⁰ Hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981.

jurisprudencia del Tribunal¹¹. El TEDH afianza en este pronunciamiento su consideración del derecho de acceso a la información y documentación pública como parte esencial de la libertad de recibir información ex art. 10 CEDH, desgajándolo de los derechos al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) y a la tutela judicial efectiva (art. 6.1 CEDH), que quedan en cambio al margen. Su instrumentalidad como derecho se concreta en la articulación por el Tribunal de un test que descansa sobre cuatro criterios o elementos para determinar su iusfundamentalidad y, por ende, su eventual protección en el caso concreto: i) la finalidad de la solicitud de información, de manera que pese a no ser precisa la motivación de la petición correspondiente se tomará en consideración, caso de existir, en la ponderación correspondiente¹²; ii) la naturaleza de la información

¹¹ HERNÁNDEZ RAMOS, M., «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, 2018, págs. 485 y ss., profundiza en los criterios hermenéuticos tenidos en cuenta a tal efecto por el TEDH, en particular, los contenidos en los arts. 31 a 33 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969.

¹² PÉREZ CONCHILLO, E., «Revisión de la doctrina del TEDH sobre el derecho de acceso a la información pública en el contexto de la pandemia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 35, 2021, se muestra crítica con la tibieza desplegada por el TEDH en este punto en su Sentencia de 26 de julio de 2020, asunto *Centro para la Democracia y Estado de Derecho c. Ucrania*, en la que mantiene una postura diferente y cuestionable, «preocupante» a su juicio, alejada a la mantenida en otros supuestos, en particular, en la Sentencia



solicitada; iii) el rol del solicitante de información, en especial si cumple con el importante papel de *social public watchdog*, que puede recaer no solo sobre la prensa sino también sobre organizaciones no gubernamentales implicadas en asuntos de interés público; y, iv) que la información esté lista y disponible, elaborada¹³.

La doctrina del TEDH considera, en síntesis, que cuando el art. 10 CEDH sanciona el derecho a la libertad de recibir información básicamente prohíbe que se restrinja o limite desde el ámbito público que una persona reciba información de quien desee o quiera dársela, sin que pueda interpretarse, no obstante, que exista con carácter general una obligación positiva del Estado a la luz del Convenio de recopilar y difundir información de oficio (publicidad activa) o, en su caso, de transmitirla a un solicitante a resultas de un pretendido derecho de acceso a información en poder de una autoridad pública (publicidad pasiva)¹⁴. Este último

recaída poco antes, con fecha 30 de enero de 2020, en el asunto *Studio Monitori Studio y otros c. Georgia*.

¹³ Vid. con mayor profundidad sobre la evolución de la doctrina del TEDH en relación con este derecho de acceso, por todos, HERNÁNDEZ RAMOS, M., «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH...», op. cit., y PÉREZ CONCHILLO, E., «Revisión de la doctrina del TEDH sobre el derecho de acceso...», op. cit.

¹⁴ De ahí que HERNÁNDEZ RAMOS, M., «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH...», op. cit., pág. 508, concluya que el balance del estudio de la



derecho personal y, por ende, su correlativa obligación pública puede surgir, no obstante, en dos supuestos concretos. De un lado, cuando la divulgación de la información hubiera venido impuesta por una orden judicial firme a la luz de la legislación y la realidad judicial nacional correspondiente. De otro, cuando de las circunstancias del caso concreto quepa inferir que el acceso a la información es realmente instrumental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de su vertiente concreta de libertad para recibir y difundir información, erigiéndose la negativa pública a proporcionarla en una injerencia indebida en el derecho¹⁵.

También la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado que «el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, así como para la prevención de la corrupción», calificándolo de «requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales». Su pleno ejercicio constituye «una garantía indispensable para evitar abusos de los

jurisprudencia del TEDH en materia del derecho de acceso a la información pública «arroja luces, sombras y penumbras».

¹⁵ HERNÁNDEZ RAMOS, M., «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH...», op. cit., págs. 499 y ss., sintetiza la evolución y los elementos esenciales de la doctrina del TEDH, subrayando la trascendencia que ha otorgado al hecho de que la autoridad pública a la que se solicite la información la ostente en régimen de monopolio, en cuyo caso impone extremar el escrutinio a la negativa a concederla.



funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo»¹⁶.

Ha profundizado en ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al inferir de la libertad de pensamiento y de expresión que establece el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁷, en particular, de la libertad que consagra su primer apartado «de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección», «el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención». Es más, «dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción», amparando, a su vez, que el solicitante la «circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla». Así lo establece su Sentencia de 19 de septiembre de 2006, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*¹⁸, de repercusión indudable en esta zona

¹⁶ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022*, volumen II, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 50, de 6 de marzo de 2023, párr. 85.

¹⁷ Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

¹⁸ Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 151, párr. 77.



geográfica a la vista de la evolución seguida por el régimen jurídico aplicable al respecto desde su punto inicial de partida¹⁹.

Con esta resolución la CIDH abrió el camino para la interpretación del derecho a la libre información como obligación que incumbía también a los poderes públicos, sentando una serie de principios que influirían con posterioridad en la jurisprudencia del TEDH. Así, i) que el principio general de acceso a la información pública es el de «máxima divulgación», de modo que corresponde al Estado demostrar la existencia de restricciones; ii) que toda restricción ha de estar establecida por ley; iii) que la ley ha de haber sido dictada por razones de interés general para la defensa del bien común, como elemento integrante del orden público democrático; iv) que la restricción debe obedecer a un motivo permitido por la Convención en su art. 13.2, redirigiéndose a las necesarias para garantizar «el respeto a los derechos o a la reputación de los demás» o «la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas»; y, v) que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y apropiada para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.

¹⁹ Vid. el reportaje de 27 de julio de 2023 sobre el caso disponible en el blog *Reparando Derechos*, alojado en la página web de la Corte y relativo al impacto de sus Sentencias en la reparación de derechos humanos. En él se destaca cómo antes de la aplicación de la sentencia «solo tres países de América Latina y el Caribe tenían normativas claras de acceso a la información pública», si bien «dieciséis años después, son solo tres países de la región los que no cuentan con normativa de acceso a la información pública».



Revisten especial interés los casos resueltos por la CIDH en que ha vinculado el derecho de acceso a la información pública a la investigación de violaciones de derechos humanos, concibiéndolo como un instrumento idóneo para proteger el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares, ya sea ante la insuficiencia de la investigación pública desarrollada²⁰ o ante el ocultamiento deliberado de la información disponible tras mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o, incluso, en razones de interés público o seguridad nacional para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes²¹. En estos supuestos

²⁰ Así, en su Sentencia de 22 de noviembre de 2005, caso *Gómez Palomino vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 136, en especial, párrs. 78 y 79.

²¹ A título de ejemplo, en sus Sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 101, párr. 180; de 26 de noviembre de 2008, caso *Tiu Tojín vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 190, párr. 77; de 23 de noviembre de 2009, caso *Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 209, párr 258; y, de 24 de noviembre de 2010, caso *Gomes Lund y otros («Guerrilha do Araguaia») vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 219, párr. 202, que sanciona, además, en la línea de la primera Sentencia citada, caso *Myrna Mack Chang*, párr. 181, que «cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un

la Corte vincula ambos derechos a partir de la premisa de que la información sobre una violación de derechos humanos, debido precisamente a su trascendencia para la autodeterminación colectiva, no solo concierne a la víctima y a sus familiares, sino a toda la sociedad²².

En definitiva, el interés inherente a la divulgación de la información que se solicita a las autoridades públicas es ampliamente reconocido en el plano internacional no solo por su eventual incidencia en la esfera particular del requirente, sino por su trascendencia para la conformación de una sociedad informada y crítica y, en última instancia, para el fortalecimiento de una democracia de calidad²³. De ahí su amplia positivación desde hace décadas por muchos Estados²⁴, comenzando por la pionera norma sueca de

órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito», sin que pueda tampoco «quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada».

²² Con mayor profundidad, SOTELO-TORRES, C. R. A.; GARCÍA-CURIEL, K., «El procedimiento de acceso a la información pública como mecanismo para proteger el derecho a la verdad. Una revisión de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia», *Revista Española de la Transparencia*, 19, 2024.

²³ Vid. a título de ejemplo el comentario de SARAT, A., «Georgia Court Case Tests the Limits of Execution Secrecy in the United States», *Verdict. Legal Analysis and Commentary from Justia*, 15 de marzo de 2024, sobre la creciente falta de transparencia activa e incluso pasiva respecto a la práctica y la información atinente a la ejecución de la pena de muerte en diversos estados norteamericanos.

²⁴ NEIRA BARRAL, D., *Transparencia de las Administraciones públicas y...*, op. cit., pág. 20, da cuenta de cómo se expandió



1766²⁵, si bien resulta indudable la creciente atención académica y normativa recibida por la transparencia y, en especial, el acceso a la información como elemento estructural del ejercicio del poder y la autoridad pública durante los últimos veinte años²⁶.

Se han aducido como motivos para ello, entre otras razones al respecto, las transiciones hacia la democracia experimentadas por muchos países desde

la legislación en materia de transparencia entre los países latinos de la Europa occidental, con Francia como pionera, y de cómo se integró en algunos de ellos en leyes más generales reguladores de las relaciones entre Administración y ciudadano o del procedimiento administrativo, tal y como sucedió en un primer momento en España con la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dedicó a la cuestión su art. 37.

²⁵ El Decreto de su Majestad sobre la Libertad de Escritura y Prensa promulgado por la Dieta de los Estados Generales sueca con fecha 2 de diciembre de 1766, fue respaldado por tres de los cuatro estamentos representados, otorgándole así rango de Ley Fundamental.

²⁶ Para GINESTA RODRÍGUEZ, V. *et al.*, «Diez años de la aprobación de la Ley 19/2013: una panorámica de los patrones de publicidad activa en los ayuntamientos españoles», *Revista Española de la Transparencia*, 19, 2024, pág. 49, se trata, sin duda, de «un fenómeno global desarrollado en gran medida durante este siglo» como demuestra que «el grueso de las leyes de acceso a la información» se haya aprobado durante los últimos veinte años, «pasando de las 26 existentes en 1999 a las aproximadamente 132 de la actualidad».

los años noventa, las demandas de mayor participación y transparencia en los asuntos públicos a causa de cierta pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones, los efectos sociopolíticos derivados de la grave crisis económico-financiera desatada a comienzos de siglo o los avances tecnológicos que han facilitado e impulsado el acceso real y efectivo a documentación de toda clase²⁷.

II. Vertientes de la transparencia: ¿cómo materializarla?

La transparencia se despliega fundamentalmente en dos vertientes o direcciones. De un lado, a través del establecimiento de obligaciones de publicidad activa para todas las instituciones y entidades públicas comprendidas en su ámbito de aplicación. De otro, garantizando el acceso, el auténtico derecho, en suma, de los ciudadanos a la información pública, también tildada de publicidad pasiva. Ambas forman parte de las denominadas políticas de *open data* o datos abiertos y se encuentran estrechamente imbricadas. No en vano, a mayor publicidad activa, menor demanda de información y menos litigiosidad a causa de su denegación.

En España, la mayor novedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se situó, precisamente, en relación con el régimen jurídico de la transparencia y las obligaciones de publicidad activa y pasiva que incorporó, resultando quizá más conocido y

²⁷ VVAA, *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2015, pág. 19.



pacífico el tema del buen gobierno. Dedica su Título I a la transparencia de la actividad pública, englobando bajo este rótulo obligaciones tanto de publicidad activa, esto es, de dar a conocer cierta información, como de publicidad pasiva o acceso a la información pública a petición o solicitud del propio ciudadano; ambas debidamente enmarcadas por dos vertientes esenciales: de un lado, el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, al que se dedica el Capítulo I de este primer Título a fin de delimitar los sujetos públicos y privados obligados a su cumplimiento, y, de otro, el ámbito objetivo afectado por el texto legal, concretado en los Capítulos II y III, en los que se aborda la cuestión esencial acerca de cómo y cuál sea la información a suministrar, en cada caso particular, a la sociedad, ciudadano solicitante o, en definitiva, *stakeholder* afectado.

Desde la primera de las perspectivas apuntadas, la determinación del ámbito subjetivo de la ley condiciona, sin duda alguna, la forma en que se materializa la transparencia en tanto marca quién ha de ser transparente y hasta dónde²⁸. Cabe diferenciar en

²⁸ Cabe traer a colación la reflexión desarrollada en este punto por el Síndic de Greuges de Catalunya en su Informe extraordinario sobre *El derecho de acceso a la información pública*, de marzo de 2012, cuando afirma, pág. 26, que «lo que debería ser relevante a los efectos de la aplicación de la normativa reguladora del derecho de acceso es que la información haga referencia a actividad pública, entendida en sentido amplio, con independencia de que esté en posesión de un sujeto público o privado. Y si determinada información de relevancia pública no puede ser accesible, debe ser por razones objetivas y motivadas, porque exista una excepción al



sus arts. 2 a 4 cuatro grupos de sujetos en función de su atadura o grado de sumisión a las obligaciones de publicidad activa y pasiva impuestas por la ley. En cuanto a la segunda faceta apuntada, esto es, al ámbito propiamente objetivo de la Ley, el Título I diferencia de forma expresa entre dos regímenes de publicidad, activa y pasiva, dedicando a cada uno de ellos un Capítulo independiente.

Y así, el Capítulo II prevé, en primer lugar, la publicación periódica y actualizada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de los sujetos obligados de aquella información «relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública», deber que recae directamente sobre algunos sujetos y de forma, en cambio, tan sólo indirecta o tangencial sobre otros, en cuanto obligados a transmitir a otra Administración, organismo o entidad, previo requerimiento o en los términos previstos contractualmente, la información que pudiera reputarse necesaria para su cumplimiento de este extremo.

Exige el legislador que la publicación se realice de manera clara, estructurada y entendible para los interesados, preferiblemente, en formatos reutilizables, debiendo establecerse los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, interoperabilidad, calidad y reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. A tal efecto, los arts. 6 a 8 de la Ley identifican y desgranan el contenido de aquella «información relevante» que debe ser objeto de

acceso, no por razón del ente o la persona que posee esta información.»



publicación, en la que quedan comprendidos aspectos no sólo institucionales, organizativos y de planificación, sino también información de relevancia jurídica, de un lado, y económica, presupuestaria y estadística, de otro²⁹.

Poco más precisa este Capítulo, que resulta, precisamente por ello, un tanto limitado, en cuanto requiere, sin duda alguna, del complemento de la pertinente normativa de desarrollo, ya sea sectorial o no, para la determinación no sólo del modo en que habrá de realizarse la publicación correspondiente, sino de las posibles consecuencias que llevaría anudadas la inobservancia de lo que en él se dispone. A título de ejemplo, se determina de forma un tanto imprecisa que las obligaciones de publicidad activa tendrán carácter periódico, sin concretar o establecer lapsos temporales concretos, ya sean siquiera plazos mínimos o máximos; tampoco se ofrecen criterios claros para discernir, de otro lado, la relevancia o irrelevancia, en su caso, de una información concreta que pudiera o hubiera de ser objeto de publicidad.

El Capítulo III del Título I se centra, en cambio, en las obligaciones de publicidad pasiva que recaen sobre los sujetos obligados por la Ley, esto es, en el que tradicionalmente ha venido conociéndose y enunciándose como derecho de acceso a la información pública. A diferencia de la publicidad activa, esta segunda presupone una actuación o solicitud previa de

²⁹ En todo caso, se debe tomar en consideración la normativa sectorial que amplía, en ciertos supuestos y para determinadas materias y organismos públicos, la información que debe ser objeto de publicidad activa.

algún ciudadano, interesado en acceder a la información pública correspondiente. Regulada hasta aquel momento de forma claramente insuficiente en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, se le dedican ahora en el nuevo texto legal de diciembre de 2013 trece preceptos, los arts. 12 a 24, estructurados en tres Secciones que regulan, sucesivamente, los posibles límites al derecho de acceso a la información pública, el procedimiento concreto para su ejercicio, así como el régimen, en su caso, para la posible impugnación de la resolución correspondiente.

Sobresale, en particular, respecto al cauce procedural dispuesto por la ley al que deberá acomodarse el ejercicio del derecho de acceso, la exigencia de motivación para su eventual denegación, requerimiento fácilmente eludible, como se comprende, ante la previsión expresa de efectos desestimatorios una vez transcurrido el plazo máximo establecido para resolver, de un mes, como regla general, ampliable por otro mes, previa notificación al interesado, en caso de que «el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario». Cabía augurar desde un primer momento, pese al tenor literal del precepto, la ampliación prácticamente automática y generalizada de este plazo máximo para resolver, ante la facilidad de interpretar y expandir el concepto jurídico indeterminado «complejidad» para justificar la prórroga correspondiente, cuando no la directa pasividad e inactividad del sujeto obligado frente al requerimiento efectuado.

La complejidad procedural se ve incrementada, además, por la introducción de una vía administrativa de recurso alternativa y potestativa, ex



arts. 23 y 24 de la Ley de 2013, ante la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno como organismo público de nueva creación cuyo régimen jurídico establece el Título III de la ley. Se trata de una posible vía para la impugnación de las resoluciones, expresas o presuntas, que recaigan a resultas del procedimiento instado para el ejercicio del derecho de acceso³⁰, sustitutiva, en todo caso, de los recursos administrativos ordinarios regulados al momento de aprobarse la Ley 19/2013 por la Ley 30/1992³¹ y actualmente por la vigente Ley 39/2015³². Conforme al art. 24.4, el plazo máximo de que dispone el Consejo para resolver es de tres meses, entendiéndose desestimada la reclamación en caso de silencio administrativo.

³⁰ Sean resoluciones en sentido estricto o actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, impidan la continuación del procedimiento, produzcan indefensión o un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, por aplicación supletoria del art. 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

³¹ En virtud de lo dispuesto por aquel entonces en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

³² Actualmente, artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No en vano, las carencias del sistema de recursos administrativos ordinarios fueron ampliamente tratadas en la obra colectiva LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016.

Sin menoscabar la importancia de esta nueva reclamación cabe cuestionarse, no obstante, acerca del impacto y los efectos prácticos derivados, de forma más amplia, de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre el grado o nivel real de transparencia de nuestro sector público. No en vano, el procedimiento articulado por el legislador para acceder a la información pública está llamado a desembocar, las más de las veces, en la desestimación de la solicitud correspondiente por silencio administrativo³³, eludiendo con ello la exigencia de motivación para la eventual resolución denegatoria y abriendo al interesado la subsiguiente reclamación en vía administrativa, ya sea a través de los recursos administrativos ordinarios u optando, en su caso, por la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) u órgano de garantía autonómico correspondiente. Un auténtico vía crucis procedural para el solicitante recalcitrante en su intención, por cuanto la posible desestimación de su petición en esta segunda vía administrativa, plagada de carencias e

³³ Una vez transcurrido el plazo máximo establecido para resolver, de un mes, como regla general, ampliable por otro mes, previa notificación al interesado, en caso de que «el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario». El propio CTBG ha señalado en su *Memoria 2019*, pág. 148, que a causa de ello «a la hora de formular su reclamación, el interesado o la interesada se encuentra en una situación desfavorable al tener que presentar una impugnación sin conocer los motivos que han conducido a la otra parte a denegar su solicitud de acceso», sin que ello quede solventado porque «en buena parte de los casos, una vez presentada la reclamación, el órgano administrativo, a invitación de este CTBG, fija su posición haciendo alegaciones».



insuficiencias en su regulación, le abocaría, en última instancia, a la vía judicial, lenta y poco rentable si se considera su sustanciación por procedimiento contencioso-administrativo ordinario.

Sin duda la repercusión real de este procedimiento de impugnación como posible promotor de una toma de conciencia y, en definitiva, de un serio cambio de rumbo al efecto por parte de todas las Administraciones, entidades e instituciones competentes y obligadas en la materia, dependerá, en última instancia, de la propia trayectoria y, en definitiva, de la independencia, solidez y especialización que sean capaces de allegar los órganos de garantía en el ejercicio de sus funciones³⁴, sin olvidar, en cualquier caso, que su intervención es meramente potestativa a este respecto por cuanto corresponde al afectado decidir, en última instancia, la vía de impugnación que considera más adecuada u óptima para sus intereses.

En efecto, en lugar de interponer el correspondiente recurso de alzada o de reposición, el sujeto legitimado podrá optar, alternativa y potestativamente, por iniciar el procedimiento especial previsto por el art. 24 de la Ley 19/2013 estatal o, en su caso, el previsto en la legislación autonómica respecto de las decisiones adoptadas en aquel ámbito o el local de la autonomía correspondiente, recayendo su resolución sobre estos nuevos órganos de garantía. La virtualidad

³⁴ Si bien la Ley 19/2013 ha omitido atribuir al CTBG algunas de las clásicas garantías que aseguran totalmente su independencia en los planos orgánico, presupuestario, funcional y personal.

para el afectado se encuentra, en mi opinión, no sólo en quién resuelve el procedimiento, sino en el posible ahorro de tiempo en su tramitación y, probablemente, en el también posible efecto ejemplarizante o, en su caso, vergonzante que pudiera llegar a desarrollar el nuevo procedimiento, entiéndase bien esta última aseveración, por cuanto ninguna entidad obligada por la ley querría resultar públicamente señalada por un tercero ¿cualificado?³⁵, esto es, el órgano de garantía competente, como responsable de adoptar, expresa o presuntamente, resoluciones que resultaran abiertamente contrarias a la transparencia y vulneradoras de los derechos de los ciudadanos pormenorizados por la nueva Ley³⁶. Recuérdese, a este respecto, la función que encomienda al CTBG el art. 38, en su apartado d), de «evaluar el grado de aplicación» de la Ley y elaborar, a tal fin, una memoria anual que será presentada a las Cortes Generales «en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas», función compartida en el ámbito autonómico por algunas de las autoridades creadas al efecto.

III. La información pública como objeto de la transparencia: ¿qué ha de ser transparente?

³⁵ Dependerá del grado de especialización real de los miembros que integran su composición.

³⁶ Y cuya publicidad prevé el art. 24.5 de la Ley 19/2013, que ha de entenderse aplicable también, en tanto norma básica, a las resoluciones en la materia provenientes de los órganos de garantía autonómicos.



Un aspecto crucial para articular el régimen jurídico de la transparencia es la determinación del objeto sobre el que ha de recaer. Conforme al Diccionario de la Real Academia Española una institución o entidad y sus gestores son transparentes cuando proporcionan «información suficiente sobre su manera de actuar». Define, por lo demás, una gestión o proceso como transparente siempre que se realice, a su vez, «sin que se oculte información sobre la manera en que se hace o se desarrolla y, en particular, sin que haya dudas sobre su legalidad o limpieza».

Ahora bien, ¿qué información es la que debe ser proporcionada y cómo se determina su suficiencia? En el ámbito internacional se ha consolidado que el objeto de la información a la que el ciudadano tiene derecho a acceder es muy amplio³⁷. La legislación estatal aplicable al efecto en España diferencia entre publicidad activa y pasiva, siendo más amplio, en principio, el objeto de la segunda, instada a solicitud del interesado. Así, conforme al art. 5.1 de la Ley 19/2013 los sujetos obligados publicarán periódicamente «la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la

³⁷ COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», *Teoría y realidad constitucional*, 40, 2017, págs. 298 y ss., se remite, a tal efecto, a la definición que recogen en tal sentido la Convención de Aarhus de 1998, la Observación general núm. 34 de 2011 del Comité de Derechos Humanos de la ONU o la Recomendación en Europa de 21 de febrero de 2002, entre otros documentos europeos posteriores.



transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública», concretando esa relevancia en torno a tres grandes apartados:

1.- *Información institucional, organizativa y de planificación.* El art. 6 de la ley dispone que habrá de publicarse información precisa y actualizada acerca de las funciones que desarrolla el sujeto obligado en cuestión, la normativa que le resulta de aplicación y su estructura organizativa, exigiéndose de forma concreta la inclusión de un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y deje constancia de su perfil y trayectoria profesional.

A esta obligación general suma el legislador, para el caso concreto de las Administraciones públicas, el deber de publicar los planes y programas anuales y plurianuales en los que se les fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo que se prevé asignar a su consecución. No basta, en todo caso, con esta publicación previa, sino que el precepto les impone, además, el seguimiento y la difusión del progreso en su consecución. Exige, en concreto, que «su grado de cumplimiento y resultados» sean «objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente».

La aprobación posterior de la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, ha incorporado un nuevo art. 6 bis a la Ley 19/2013 en el que impone, asimismo, a determinados sujetos concretos la publicación de su inventario de actividades de tratamiento, en aplicación del art. 31 de la citada LO. Llama la atención la deficiente



técnica legislativa empleada al efecto en tanto las distintas leyes dirigidas a regular y establecer obligaciones en materia de publicidad activa a instituciones y entidades públicas, entendidas en sentido lato, tienden a relacionar listados y emplear enunciados diversos en su tenor literal, planteando disparidades cuando no abiertas dudas acerca de su aplicación y la equiparación entre unas y otras.

En este caso concreto, la legislación de transparencia impone la obligación regulada en su art. 6 bis a los sujetos enumerados en el art. 77.1 de la LO 3/2018. Su enunciado no coincide exactamente, sin embargo, con el ámbito subjetivo de aplicación que sanciona el art. 2 de la misma ley en sentido lato y tampoco con su relación de Administraciones públicas en sentido estricto. De una parte, y a diferencia del ámbito subjetivo de aplicación de la legislación de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, la LO no menciona siquiera a las Ciudades de Ceuta y Melilla, a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social, a ciertas sociedades mercantiles y asociaciones o a los órganos administrativos de cooperación. De otra, incluye en su ámbito de aplicación a los órganos jurisdiccionales y a los consorcios, que no aparecen citados por el art. 2 de la ley de 2013, así como a los «grupos parlamentarios de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas» y «de las Corporaciones Locales», siendo así que el art. 3 de la Ley 19/2013 extiende la aplicación de las disposiciones

relativas a publicidad activa a «los partidos políticos» y no a los grupos³⁸.

2.- *Información de relevancia jurídica.* La Ley 19/2013 reserva en su art. 7 la exigencia de publicidad activa para este tipo de información a las Administraciones públicas, en el ejercicio de sus competencias.

De un lado, porque son las únicas con capacidad de adoptar una decisión, ya sea con carácter resolutorio o de trámite, expresa o presunta, de eficacia declarativa, ejecutiva, consultiva o certificante, en ejercicio de una potestad administrativa, por lo que el precepto les impone en su apartado a) el deber de publicar:

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares 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.

³⁸ ¿Cabría reconducir estos últimos, a efectos del régimen jurídico aplicable en materia de transparencia activa, a «las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros» del art. 3 b) de la Ley 19/2013? Supondría extender la etiqueta a grupos que carecen de personalidad jurídica y tan solo en la medida en que percibieran ayudas o subvenciones públicas por la cuantía mínima fijada, frente a la ley orgánica vigente en materia de protección de datos que no distingue entre grupos y que permitiría *stricto sensu* excluir a los partidos políticos de la obligación de publicar su inventario de actividades de tratamiento.



De otro, porque son las únicas que intervienen de forma directa en el proceso de elaboración normativa, destacando en este punto la necesidad de publicar la información comprendida en sus apartados b) a d):

b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el entonces vigente Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio³⁹.

El precepto se cierra con un último apartado e) que remite a la legislación sectorial vigente para disponer la publicación de aquellos documentos que, conforme a la misma, «deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación».

³⁹ Sustituido ahora por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la citada Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

3.- Información económica, presupuestaria y estadística. De acuerdo con el art. 8 de la Ley 19/2013 los sujetos obligados en materia de publicidad activa deberán hacer pública la información relativa a una relación mínima de actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, teniendo en cuenta, en todo caso, las competencias legislativas autonómicas. Se trata, en concreto, de información relativa a su licitación contractual, suscripción de convenios, concesión de subvenciones y ayudas públicas, presupuestos aprobados, cuentas anuales e informes de auditoría de cuentas y de fiscalización externa que se emitan, retribuciones de altos cargos y máximos responsables de las entidades, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad o ejercicio de actividad privada, declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales e información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia.

A este primer núcleo de información que debe ser objeto de publicidad activa se suma, en el caso de las Administraciones públicas, la obligación de publicar la relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real. Del mismo modo, se establece también una obligación básica y reducida de publicidad activa para los sujetos obligados del art. 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales y entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen



como mínimo la cantidad de 5.000 euros), que deberán publicar la información que se refiera a los contratos o convenios que hayan celebrado con una Administración Pública, así como la relativa a las subvenciones que hubieran recibido cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.

No cabe duda de que la amplitud e indeterminación del precepto, plagado de imprecisiones y conceptos jurídicos indeterminados, y no siempre bien cohonestado con otra normativa sectorial aplicable⁴⁰, suscita dudas acerca de qué debe ser necesariamente objeto de publicación, hasta dónde llega la obligación de publicidad activa y, sobre todo, cómo abordar el seguimiento y la eventual sanción, en su caso, de los eventuales incumplimientos que pudieran plantearse al respecto⁴¹.

De otro lado es preciso atender también al objeto de la publicidad pasiva en tanto segunda vertiente de la

⁴⁰ Vid., a título de ejemplo, sobre la transparencia de la actividad pública en materia de contratación menor, CASARES MARCOS, A., «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», *Cuadernos de Derecho Local*, 62, 2023, págs. 44 y ss.

⁴¹ Así, por ejemplo, el Síndic de Greuges, Ombudsman de la Comunidad Autónoma de Cataluña, lleva años denunciando el despliegue a dos velocidades de la legislación de transparencia en materia de publicidad informativa en función del tamaño de la Administración pública de que se trate o de la naturaleza diversa del sujeto obligado. Cabe citar su último *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 2022*, de junio de 2023, pág. 21.

transparencia. Aunque el legislador español ha optado por un sistema que en principio se presenta amplio en materia de derecho de acceso, la lectura, interpretación y aplicación sistemática de los arts. 12 y siguientes de la Ley 19/2013 abocan al intérprete jurídico a cierta zozobra, por cuanto resulta meridianamente claro que pese a las buenas intenciones derivadas de la incorporación de la nueva filosofía de transparencia y rendición de cuentas al ámbito jurídico público, resulta imposible aspirar a la transparencia absoluta en la actividad pública. Conforme al art. 13 de la Ley 19/2013 «se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones», estableciéndose ya, por tanto, algunas cortapisas al efecto. El Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 y firmado por España el 23 de noviembre de 2021, entró en vigor en nuestro país el pasado 1 de enero de 2024. Recoge una definición algo más amplia del objeto sobre el que recae el derecho de acceso al prescindir de la referencia finalista que efectúa el legislador español al ejercicio de sus funciones por parte del sujeto a quien se dirige la solicitud. Y así, conforme a su art. 1.2 a) se entiende por «documentos públicos» a efectos del Convenio «toda la información registrada [archivada] de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas».

Pues bien, el primer rasgo que llama la atención acerca del objeto del procedimiento de acceso es que no está limitado a documentos, sino que se extiende a



cualquier contenido o documento en poder de algún sujeto obligado que haya sido adquirido o elaborado a raíz de sus procesos de toma de decisiones o como consecuencia de su actuación o uso de fondos públicos. La Resolución 431/2018, de 5 de octubre, del CTBG ha declarado, en este sentido, que la legislación reguladora de la transparencia ha extendido el derecho de la ciudadanía a saber más allá del concepto tradicional de documento, como elemento físico tangible, asumiendo un contenido más amplio en el que tiene cabida la información que contengan las bases de datos o sistemas de información de los organismos y entidades incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la ley⁴². Si la solicitud va dirigida a un órgano en cuyo poder no obrara la información requerida estará obligado a reenviarla al que resulta competente, si lo conoce, o a inadmitir, indicando en la resolución correspondiente el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

En todo caso, no cabe confundir el derecho de acceso a la información pública con el derecho genérico a obtener información administrativa de carácter general, ya sea oral o escrita, ni con el derecho a formular consultas, quejas, denuncias o reclamaciones, que cuentan con su propio procedimiento. Tampoco forma parte de este derecho la obtención de certificados,

⁴² Si bien FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pág. 173, observan que la ley no ha sido del todo consecuente, manteniendo en algunos preceptos la referencia exclusiva a los documentos.



compulsas, la devolución de documentos originales previamente aportados a un procedimiento, copias auténticas o la solicitud de una determinada actuación material.

Del mismo modo, siempre que la información pública requerida estuviera en poder del órgano en el momento en que se formula la solicitud de acceso⁴³, resulta indiferente la fecha o momento concreto en que se hubiera producido o hubiera llegado de forma efectiva a él, por lo que no existe en este sentido límite temporal para la aplicación retroactiva de la Ley 19/2013, a cuyo amparo cabe solicitar, incluso, información pública generada antes de su entrada en vigor. Por lo demás, cuando la ley habla de información que obre «en poder» de los sujetos obligados «se refiere a un poder jurídico, y no meramente material», de forma que lo relevante es que el sujeto obligado disponga de las potestades necesarias para recabar la información, aun cuando no se encuentre materialmente en su poder⁴⁴.

En todo caso, es necesario que la información se encuentre plenamente elaborada o en grado que pudiéramos calificar de complitud, sin que el acceso quede, no obstante, limitado a la información que se contiene en un procedimiento que ya esté concluido. El

⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso...*, op. cit., pág. 174, resumen la cuestión precisamente en saber «¿cuándo puede entenderse que una información, a pesar de no encontrarse plasmada en un documento, “obra en poder” de un sujeto obligado?» y califican de «ciertamente difícil» la carga que recae sobre el solicitante de acreditar la existencia de la información.

⁴⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso...*, op. cit., pág. 179.



problema se plantea cuando el sujeto obligado ha incumplido la norma, legal o reglamentaria, que le exige la producción de una determinada información, pudiendo beneficiarse en este caso de su propia torpeza en contra del conocido principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*⁴⁵. La Resolución 142/2018, de 24 de abril, del CTBG ha declarado a tal efecto que no corresponde al Consejo «revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma» o, en su caso, «las presuntas irregularidades o deficiencias -que a juicio de los reclamantes presente la información proporcionada por la Administración», que deberá, en todo caso, «alegarse y hacerse valer en la correspondiente vía administrativa y/o jurisdiccional que resulte competente en función de la naturaleza y alcance de las anomalías denunciadas».

El hecho de estar en curso de elaboración o de estar preparándose, en su caso, su publicación general podrá motivar, asimismo, la inadmisión motivada de la solicitud efectuada en tanto no está disponible y no puede proporcionarse en el momento en que se da respuesta a la solicitud. No en vano, el derecho de acceso a la información pública se basa en información existente y no en la elaboración específica de documentos *ad hoc*, por lo que no cabe considerar que constituyan información pública aquellos documentos que no existían con carácter previo a su petición. Otra cosa es que se trate de una circunstancia que no está llamada a

⁴⁵ FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso...*, op. cit., pág. 176.

prolongarse en el tiempo, en cuanto culminará una vez que se elabore o publique la información. A partir de ese instante pasará a estar disponible vía solicitud de acceso (si ha sido elaborada) o transparencia activa (caso de haber sido publicada).

En una línea similar se recoge como causa de inadmisión que resulte necesaria «una acción previa de reelaboración» para la divulgación de la información. Sostiene el Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, del CTBG que esta causa de inadmisión «puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Asimismo, considera aplicable el concepto de reelaboración también a «aquellos supuestos en los que la Administración, teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no sea reutilizable en los términos que señale la Ley, debiendo en este caso ofrecerse la información en los formatos existentes». Así delimitado, el concepto de reelaboración se diferencia de otros supuestos regulados por la Ley 19/2013 que no se erigen, en cambio, en causa de inadmisión como, por ejemplo, la solicitud de «información voluminosa» a que se refiere el art. 20.1 para ampliar el plazo máximo para resolver sobre el acceso, la información que deba ser anonimizada o disociada antes de ser suministrada al interesado por contener datos de carácter personal o



aquella cuyo acceso solo pueda proporcionarse en parte, así como la información que se encuentre en poder de varias unidades informantes que resulten responsables de su custodia pero con autor claramente definido.

El Tribunal Supremo español ha subrayado, en todo caso, cómo «la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013», tanto en su reconocimiento como en su regulación legal, «obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el art. 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el art. 18.1»⁴⁶. Por lo que se refiere, en concreto, a la posible apreciación de esta acción previa de reelaboración por parte de quien estuviera en posesión de la información solicitada, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha vinculado específicamente su concurrencia a la complejidad de proporcionarla⁴⁷,

⁴⁶ Vid. SSTS 1547/2017, de 16 de octubre (rec. 75/2017); 1768/2019, de 16 de diciembre (rec. 316/2018); 306/2020, de 3 de marzo (rec. 600/2018); y, 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019).

⁴⁷ Que puede deberse a varias razones, entre otras, que los datos y la documentación no se encuentren en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, obligando a reelaborar la información a proporcionar a partir de otra dispersa y diseminada, recabando primero, ordenando y separando después (lo que pudiera estar sometido o no a limitación), sistematizando a continuación para, por último, divulgarla. En su Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, sobre esta causa de inadmisión, el CTBG ya había interpretado que



además de exigir que quien la invoque justifique «de manera clara y suficiente que resulta necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información»⁴⁸.

Más llamativa resulta la exclusión de la información de carácter auxiliar o de apoyo, cuya solicitud podrá ser inadmitida mediante resolución motivada. Ante lo escueto del enunciado normativo se hace necesaria, a mi juicio, una mínima reflexión acerca de los conceptos de expediente y documento administrativo y de cómo ha incidido en su generación, conservación y archivo la implantación de la administración electrónica. No parece que tenga mucho sentido excluir aquellas solicitudes de información pública que requieran una acción previa de reelaboración y, simultáneamente, imponer al órgano la purga sistemática del expediente administrativo en caso de solicitud de acceso para dejar fuera este tipo de información que la propia ley ejemplifica, entre otras, en «la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas». En todo caso, como se han ocupado de remachar los órganos de

«puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación de organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada».

⁴⁸ Así, entre otras, en SSTS 306/2020, de 3 de marzo, (rec. 600/2018) y 670/2022 (rec. 4116/2020).



garantía de la transparencia, tanto estatal como, en su caso, autonómicos, el nombre o rótulo que se haya dado al documento (borrador, nota, etc.) no determina su naturaleza, por lo que debe admitirse a trámite la solicitud efectuada siempre que haya sido determinante para la adopción del acto, así, si se trata de un informe jurídico que hubiera servido de base para adoptar un acto administrativo.

Así lo dispone el Criterio Interpretativo del CTBG 6/2015, de 12 de noviembre, sobre la citada causa de inadmisión, al sancionar que es el carácter auxiliar o de apoyo «y no el formato que adopte o la denominación que se aplique lo que permitirá, de forma motivada, aplicar este precepto. El desglose que incluye el apartado 18.1.b), en: notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, no es una definición nominal sino un ejemplo de documentos que, con un determinado formato, puede contener información que cumpla los condicionantes para poder ser calificada como de carácter auxiliar o de apoyo. Así pues, es el contenido y no la denominación del documento lo determinante para la aplicación de la causa de inadmisión incluida en el art. 18.1.b) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. En todo caso dicha inadmisión habrá de ser debidamente motivada».

El Criterio Interpretativo hace hincapié en que esta motivación se exige, precisamente, para «evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante

para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación». Estas informaciones «en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo», pudiendo declararse la inadmisión a trámite, en cambio, cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad, cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final, cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud, cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento o cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

En cuanto al contenido concreto de la información solicitada, publicidad activa y pasiva se regulan como dos realidades diferentes sin que el derecho de acceso se encuentre vedado, de un lado, o decaer en exclusiva, de otro, sobre las categorías de información sujetas a publicidad activa. Caso de no hallarse publicada información relevante que debiera estarlo, el solicitante podrá optar por denunciar el incumplimiento ante el órgano de garantía competente en materia de transparencia, si así lo estimara oportuno, pudiendo ejercer su derecho de acceso respecto a la información correspondiente. En el supuesto de que la información se hallara publicada pero no hubiera sido localizada por el requirente, el órgano podrá resolver con indicación del lugar preciso donde se encuentre sin aportar de forma individualizada y pormenorizada la documentación o información cuyo acceso se pretendiera.



Por último, resulta no solo llamativa sino eventualmente problemática la aplicación de la última de las causas de inadmisión previstas por el art. 18 de la ley española, en tanto se refiere a supuestos en que la información pudiera ser objeto de solicitud de acceso sancionándose, pese a ello, la posible inadmisión del requerimiento que pudiera efectuarse al respecto por la intencionalidad o, de algún modo, la finalidad subjetiva que subyazca a la petición. Y así, podrán inadmitirse motivadamente las solicitudes «que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».

Ambas han sido objeto de mayor desglose y concreción por medio del Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del CTBG. En relación con la primera sostiene que «una solicitud será manifiestamente repetitiva cuando de forma patente, clara y evidente» cuando coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y i) hubiera sido rechazada por aplicación de algún límite o concurrencia de alguna causa de inadmisión, ii) se hubiera ofrecido ya la información, sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos, iii) el solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante, iv) se presentara de nuevo en períodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos para otra u otras dirigidas al mismo órgano que no hubieran finalizado todavía su tramitación, o v) fueran de respuesta imposible, bien por



el contenido o por razones competenciales. En todo caso, cada uno de estos extremos habrá de justificarse adecuadamente. No en vano, la inadmisión es un acto que pone fin al procedimiento, por lo que la respuesta a la solicitud habrá de ser motivada, incluyendo la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir⁴⁹.

Respecto a la segunda, sostiene la existencia de dos elementos esenciales para ponderar la aplicación de la causa de inadmisión relativa al carácter abusivo de la petición de información. De un lado, «que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo» y, de otro, «que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley». Detalla, por lo demás, una serie de pautas que habrán de servir al sujeto obligado para ponderar razonadamente acerca de la posible inadmisión por estas causas, haciendo hincapié, en cualquier caso, en que su reflexión a partir de las mismas habrá de basarse en indicadores objetivos y justificarse convenientemente en su resolución. Así, una solicitud puede entenderse abusiva: i) con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el art. 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, ii) cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y

⁴⁹ La repetición hace referencia tan solo a los peticionarios, sea solicitud individual o colectiva, no a la formulación textual del objeto o información pública que se solicita, por lo que resulta obligado considerar cada peticionario individualmente.



el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, iii) cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros, o iv) cuando sea contraria a las normas, las costumbre o la buena fe. Se considerará, en cambio, que está justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos o de conocer cómo se toman las decisiones públicas, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Consecuentemente, no estaría justificada cuando no pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos, tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del art. 13 de la LTAIBG o como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

IV. Limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Ahora bien, el deseo y el propósito de dotar de la mayor publicidad -de luz y taquígrafos, en definitiva- a la organización y gestión pública habrá de colisionar necesariamente con otros intereses afectados, abocando a la necesaria ponderación entre los diversos bienes jurídicos en juego, lo que ha desembocado en el reconocimiento expreso de límites, numerosos y variados, al ejercicio del derecho de acceso. La *Freedom*



of Information Act (FOIA) fue sancionada por el Presidente Lyndon B. Johnson el 4 de julio de 1966. Adquirió entidad autónoma desgajándose de la *Administrative Procedure Act* en que se había incluido desde 1946 la regulación relativa al acceso a la información pública en un intento de implementar una filosofía mucho más amplia de divulgación pública, desde una perspectiva tanto de publicidad activa como pasiva, acorde con el derecho a saber de la ciudadanía. Sus sucesivas modificaciones y la interpretación jurisprudencial desarrollada en su aplicación han ido orientadas a consolidar con el tiempo una visión amplia del derecho de acceso a la información pública y, por ende, una aplicación restrictiva de las excepciones dispuestas para su divulgación.

Se inspiran en el modelo norteamericano las regulaciones generosas con el principio de transparencia de varios países del ámbito iberoamericano, apuntaladas por la interpretación expansiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁰ y, en particular, por la aprobación de la Ley Modelo sobre Acceso a la Información por la Organización de Estados Americanos

⁵⁰ Así lo destaca también VVAA, *Estudio comparado sobre normativa internacional...*, op. cit., pág. 47, al subrayar «la generosidad en la regulación de la transparencia y el acceso como parte de ella, con leyes especialmente avanzadas como la de México», la garantía constitucional del derecho de acceso en países como Colombia, Ecuador o el propio México y el hecho de que los países «de la órbita latinoamericana» hayan encontrado inspiración en la sustancialmente avanzada ley sobre esta materia de Estados Unidos.



en junio de 2010⁵¹. Si bien la pujanza de la transparencia y el derecho de acceso es apreciable también en el ámbito europeo, cabe diferenciar a tal efecto entre régimenes jurídicos diversos⁵². La *Freedom of Information Act* irlandesa se aprobó, por ejemplo, en 1997 con el claro propósito de reducir el número de peticiones de acceso a la información pública y de configurar un derecho de acceso algo más restrictivo, excluyendo a determinados organismos públicos de su ámbito de aplicación, estableciendo un catálogo de excepciones, algunas de carácter absoluto, e introduciendo el pago de tasas como condición para el acceso a la información⁵³.

⁵¹ Aprobada mediante Resolución de su Asamblea General G/RES 2607 (XL-O/10), se erige en marco legislativo general y de mínimos por excelencia en la región.

⁵² ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E., «The global explosion of freedom of information laws», *Administrative Law Review*, 58, 2006, págs. 85 y ss., refieren, en tal sentido, cuatro oleadas legislativas atendiendo a la fecha de aprobación de sus respectivas leyes de transparencia. VVAA, *Estudio comparado sobre normativa internacional...*, op. cit., págs. 22 y ss., agrupa a los países, en cambio, a efectos de su clasificación metodológica, «sobre el criterio de la familia jurídica de pertenencia». COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso...», op. cit., pág. 281, se refiere, en particular, a la importante acción de la ONG «Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión», que en 1995 impulsó los Principios de Johannesburgo.

⁵³ Así lo refiere el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe extraordinario *El derecho de acceso a la información pública*,

También resulta inicialmente más restrictiva la regulación italiana, que tan solo haría referencia al acceso en tanto pudiera reconducirse la solicitud a un documento administrativo *stricto sensu*, dejando extramuros aquella información que se encontrara en manos públicas pero careciera de soporte documental preciso y exigiendo, en todo caso, que la solicitud se encuentre debidamente motivada⁵⁴. Cabe destacar, en fin, la opción extendida en el ámbito europeo por constituir autoridades con cierta autonomía o independencia para conocer de las reclamaciones formuladas en la materia. En algunas ocasiones acumulan o desarrollan la función quienes ya desempeñan otro cargo o cometido, señaladamente, el

marzo 2012, pág. 10, que da cuenta de sus importantes similitudes con la *Freedom of Information Act* del Reino Unido del año 2000. Así lo subrayan también ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E., «The global explosión...», op. cit., págs. 128 y ss., destacando el desafío representado por la reacción política en contra de un acceso más amplio a la información pública, refiriendo los supuestos concretos de Irlanda y Japón.

⁵⁴ Vid. DE IULIIS, C.; GRAZIANI, R., «Del acceso a los documentos a la FOIA: ¿Cuáles cambios en la legislación italiana con la entrada en vigor de la Ley Madia? El papel del organismo encargado de la transparencia», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acreditra, Madrid, 2017, págs. 297 y ss., sobre los cambios producidos en la legislación italiana en pos de una mayor apertura y forma de acceso a los datos y documentos públicos.



de Ombudsman o defensor de derechos humanos⁵⁵, o, señaladamente, el de autoridad designada en materia de protección de datos⁵⁶.

La Ley española 19/2013, de 9 de diciembre, configura de forma inicialmente amplia el derecho de acceso a la información pública, del que es titular cualquier persona y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. La propia exposición de motivos de la ley sanciona que «solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos», si bien los límites previstos «se aplicarán atendiendo a un test de daño (del

⁵⁵ Es el caso de Irlanda donde la función de *Information Comissioner* recae sobre quien haya sido designado Ombudsman de Irlanda, si bien tratándose de dos figuras o instituciones diferenciadas, con recursos y mecanismos de actuación diferentes. También la legislación italiana admite la posibilidad de acudir al defensor del pueblo respecto de los actos de las administraciones municipales, provinciales y regionales.

⁵⁶ Tal sucede en Alemania con la acumulación en 2006 de ambos cometidos en el *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, que en 2016 se convierte en Agencia federal independiente en consonancia con la regulación y exigencias de la Unión Europea, o en Eslovenia, cuyo Comisionado para la Información resuelve las reclamaciones relacionadas con el derecho de acceso a la información pública y con la protección de datos personales, pudiendo imponer, como organismo independiente, sanciones económicas en caso de incumplimiento de sus resoluciones.

interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen -como no puede ser de otra manera- los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.»

Se refiere a ello también el Preámbulo del Convenio de Tromsø, que pese a ser hecho en 2009, no fue firmado por España hasta 2021, entrando en vigor en nuestro país el 1 de enero de 2024⁵⁷. Destaca, en concreto, cómo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos no solo «proporciona una fuente de información para el público», sino que le ayuda «a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas» y, además, «fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad». Colige por ello que «todos los

⁵⁷ Se publica en el BOE de 23 de octubre de 2023 el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 y firmado por España el 23 de noviembre de 2021.

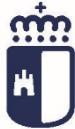


documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos». El art. 3 del Convenio permite a los Estados parte establecer específicamente por ley aquellos límites que tengan por objetivo la protección de alguno de los intereses que enumera siempre que resulten «necesarios en una sociedad democrática»⁵⁸. Se trata, en todo caso, de un listado en buena medida coincidente con el recogido por el legislador español en la vigente ley de 2013⁵⁹.

Y así, al derecho de acceso a la información pública que establece y regula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se contraponen los límites, numerosos y

⁵⁸ Siempre que tengan como objetivo la protección de: a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores; b) la seguridad pública; c) la prevención, la investigación y la persecución de actividades criminales; d) las investigaciones disciplinarias; e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; f) la intimidad y otros intereses privados legítimos; g) los intereses económicos y comerciales; h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; j) el medio ambiente; o, k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.

⁵⁹ Como bien afirma GUICHOT, E., «Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información», en MARTÍN DELGADO, I. (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pág. 58, el Derecho supranacional y comparado, en especial, el Convenio de Tromsø, muestra cómo el elenco de límites «se ha más o menos estandarizado».



variados, que el propio legislador establece en sus artículos 14 y 15, por los que podrá limitarse total o parcialmente su ejercicio cuando el acceso suponga un perjuicio para:

- a) la seguridad nacional,
- b) la defensa,
- c) las relaciones exteriores,
- d) la seguridad pública,
- e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios⁶⁰,
- f) la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva,
- g) las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control,
- h) los intereses económicos y comerciales,
- i) la política económica y monetaria,
- j) el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial,
- k) la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión⁶¹,

⁶⁰ Una cláusula más amplia que la enunciada en los apartados d) y e) del art. 3 del Convenio que se refieren, respectivamente, a las investigaciones disciplinarias (sin mención expresa a su prevención o sanción) y a la inspección, control y supervisión por autoridades públicas (sin cita de los ilícitos administrativos y, por tanto, del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora).

⁶¹ El art. 3 k) del Convenio resulta, en principio, algo más amplio en su tenor literal al referirse a «las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen



- I) la protección del medio ambiente, y
- m) en los términos dispuestos por el art. 15, la protección de datos personales⁶².

Límites generales cuyo enunciado es tan abstracto que en lugar de atenuar sus problemas de aplicación más bien los acentúa, por lo que habrán de ser, en todo caso, objeto de una interpretación razonable a fin de evitar su conversión en restricciones absolutas. No se trata de una exclusión por materias, por lo que no basta con su invocación genérica. De ahí la maximización del derecho de acceso y la limitación de las restricciones al mínimo alcance necesario que ha subrayado la doctrina de los organismos garantes de transparencia⁶³.

de un asunto» independientemente de que pueda afectar o, en su caso, desembocar o no en la toma de una decisión.

⁶² La Ley española se limita a hacer mención en sus apartados j) y m) del secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial y la protección de datos personales, frente al art. 3 f) del Convenio que se remite, de forma ciertamente más extensa, a la intimidad y otros intereses privados legítimos que pudieran exceder de los enunciados por el legislador nacional. En todo caso, el listado de la ley estatal podría ser objeto de ampliación, que no de reducción, por la legislación autonómica de desarrollo en la materia, de acuerdo con el reparto competencial sancionado constitucional y estatutariamente al respecto.

⁶³ Ofrecen un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, por todos, BLANES CLIMENT, M. Á., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 304 y ss.; y,



No en vano exige el art. 14.2 que se apliquen de forma «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección»⁶⁴, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, en especial, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, amparándose, incluso, por el art. 16, el acceso parcial previa omisión de aquella información afectada por el límite correspondiente, «salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido».

Su aplicación se somete, en cualquier caso, a un doble test, por una parte del posible perjuicio que la divulgación pudiera producir, aspecto que habrá de motivarse, y, por otra, de la eventual superioridad del

GUICHOT, E., «Los límites de la transparencia...», op. cit., págs. 63 y ss.

⁶⁴ El CTBG aprobó el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio de 2015, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso, que establece cuál debe de ser el orden en el análisis de los límites: en primer lugar, el relativo a la protección de datos, estudiando, sucesivamente, si los hay, si son especialmente protegidos y se dan las condiciones excepcionales para el acceso, si son meramente relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente, concediendo en este caso el acceso si con carácter general, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, o, en caso de que no sean ni de un tipo ni de otro, procediendo a la ponderación. GUICHOT, E., «Los límites de la transparencia...», op. cit., pág. 62, constata, no obstante, que no siempre sigue ese orden de análisis, abordando primero, en ocasiones, si concurre uno de los límites del art. 14.



interés público o privado que concurra en el caso concreto en que se divulgue la información, abocando a la puesta en práctica del principio de ponderación, asimismo motivada, que aparece como «clave de bóveda» o «espita que permite en el caso concreto valorar la importancia que para la sociedad tiene conocer la información en cuestión, incluso si con ello se causa un perjuicio para uno de sus bienes», tomando asimismo en consideración las alegaciones que pudieran efectuar terceros cuyos derechos o intereses legítimos pudieran verse afectados si se concediera la información solicitada.

Una realidad que se muestra en toda su crudeza en relación con el límite de la protección a la intimidad y la protección de los datos personales que regula, en concreto, el art. 15 de la Ley, por cuanto es innegable que resulta potencialmente conflictiva la relación entre los valores de publicidad y privacidad o, dicho de otro modo, entre los derechos de acceso a la información, de un lado, y de intimidad y protección de datos, de otro, más aún habida cuenta de la distorsión del concepto «dato personal» apreciable en los últimos tiempos y de la imparable tendencia a aglutinar e incluir en su seno todo tipo de información relativa a un sujeto particular.

Lo cierto es que en todos los sistemas jurídicos, sean supranacionales o propiamente nacionales, se contemplan de forma expresa límites al derecho de acceso a la información, habiéndose forjado a estas alturas «lo que sin exageración puede calificarse de un patrimonio jurídico (en gran medida) común sobre esta



materia»⁶⁵. En todo caso, la cuestión se encuentra estrechamente relacionada con los interrogantes planteados en torno a la conveniencia y oportunidad de motivar la solicitud de acceso. Pese a la claridad con la que cabe deducir del tenor literal de la ley, en particular de su art. 17, que la ausencia de motivación no será, por sí sola, causa de rechazo de la solicitud, no cabe duda de que el silencio del requirente puede suponerle perjuicios, en tanto le cabe siempre exponer potestativamente sus razones que podrán ser tenidas en cuenta, caso de haberlas consignado, al resolver la solicitud⁶⁶. Aunque la Administración deba valorar siempre todos los intereses de carácter público presentes en el caso concreto, la ley no despeja por completo la incertidumbre acerca de si las motivaciones atinentes a intereses privados deben ser tomadas necesariamente en consideración en relación con cada petición de acceso o si se trata, en cambio, de un ámbito en el que los intereses privados no tengan cabida alguna o que se encuentre presidido, incluso, por la discrecionalidad de la propia Administración⁶⁷.

⁶⁵ GUICHOT, E., «Los límites de la transparencia...», op. cit., pág. 56. Vid., asimismo, COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso...», op. cit., págs. 309 y ss.

⁶⁶ COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso...», op. cit., págs. 305 y ss., subraya cómo pese a no ser necesaria «puede ser un elemento muy útil para que se pueda apreciar el interés público que haga prevalecer el derecho de acceso».

⁶⁷ Se trata de una quiebra lógica importante de la Ley 19/2013, contraria en este punto a principios bien asentados en el Derecho supranacional y comparado, dado que en materia de



V. Algunos escollos para la materialización de la transparencia.

A la luz de cuanto antecede no cabe duda que la transparencia, su valor, filosofía y posibles efectos, así como la rendición de cuentas que le resulta inherente no resulta una absoluta desconocida en el ámbito internacional, habiendo experimentado un auge e incremento espectacular en un período de tiempo relativamente corto. Se trata de un deber no sólo inexcusable sino sujeto, por su propia naturaleza, a avance y mejora continua. Y, sin embargo, queda todavía mucho por hacer antes de desembocar en un lenguaje y procedimiento realmente comunes que permitan la auténtica comparación y la sana emulación entre los sujetos obligados a cumplir con la legislación aplicable al respecto, cuanto si más entre ordenamientos jurídicos comparados y dispares. A cuanto se apunta en páginas precedentes cabe sumar, a mi juicio, dos cuestiones esenciales, que se erigen, a tal efecto, en áreas especialmente precisadas de una adecuada y constante atención por parte del ordenamiento jurídico y de los poderes públicos.

transparencia el peso del interés en la divulgación de información es el mismo, con independencia de la identidad del solicitante. Es por esta razón que una vez concedido el acceso la información es libre de circular y ser conocida por cualquiera. GUICHOT, E., «Los límites de la transparencia...», op. cit., pág. 59, pone de manifiesto esta contradicción interna de la ley.

1. Reclamación frente a la inadmisión o desestimación de las solicitudes efectuadas en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Son muchas las cuestiones candentes sobre las que pivota actualmente el debate en España acerca del proceloso devenir y, pese al camino recorrido, la apremiante necesidad de lograr una mayor transparencia en el ámbito público, otorgando un lugar destacado al efecto al recurso potestativo y especial ante los órganos de control en materia de transparencia. Plantean, sin duda, interrogantes de especial interés su regulación, los aspectos procedimentales atinentes a su iniciación, tramitación y resolución, así como los escollos habidos en su implementación. De algún modo apuntan a aquellas cuestiones y propuestas de mejora que debieran afrontarse y ponderarse tras diez años de vigencia de la Ley 19/2013 a fin de que esta reclamación pueda llegar a erigirse algún día en garantía no solo eficaz sino eficiente de los intereses y derechos ciudadanos en juego en este ámbito.

Más aún a la vista de la entrada en vigor en nuestro país del Convenio de Tromsø. Su art. 8.1 contempla, en concreto, un procedimiento de reclamación para el solicitante que pida un documento oficial cuyo acceso le sea denegado, ya sea de forma expresa o implícita, parcial o completa, «antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley». El precepto exige, además, en su apartado segundo, que el solicitante tenga «siempre acceso a un procedimiento de apelación rápido y barato, que implique la



reconsideración por una autoridad pública o la revisión» de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior.

Resulta imposible entrar en profundidad en la regulación estatal y autonómica de los distintos órganos de control erigidos en materia de transparencia en España, en el procedimiento seguido en cada caso frente a ellos para tramitar el recurso alternativo y especial que instaura el legislador al respecto⁶⁸ o en el contenido de las muchas resoluciones que han recaído a lo largo de estos años y que han conformado ya un significativo corpus doctrinal sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de su confirmación y reiteración en el tiempo, en unas ocasiones, o de su eventual rectificación por el propio órgano autor, en otras, así como del diálogo sustanciado entre los citados órganos garantes⁶⁹ y, en especial, la retroalimentación con el poder judicial como consecuencia de la

⁶⁸ Vid., por todos, el estudio realizado al respecto por el VVAA, *La normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2016, y la doctrina allí citada.

⁶⁹ No en vano, como subraya TORNOS MAS, J., «La ejecutividad de los acuerdos de los órganos garantes en la legislación de transparencia», *Anuario de Transparencia Local*, 5, 2022, pág. 16, cuando se crea un órgano garante independiente y se le atribuye la función de resolver un litigio entre dos partes, el recurso administrativo «cumple otra función, pasa a ejercer una función quasi jurisdiccional».

impugnación incidental de sus resoluciones en vía contencioso-administrativa⁷⁰.

Un somero repaso del régimen alumbrado al respecto por la Ley 19/2013 plantea de inmediato, ante la vaguedad e indeterminación que cabe apreciar en su enunciado, la duda acerca de la eventual oportunidad de que el legislador hubiera articulado y definido, en última instancia, un concepto de transparencia más acorde a la ineludible ponderación a que abocan sus límites y, en particular, los diversos derechos, intereses y bienes jurídicos afectados por el acceso, el conocimiento y la divulgación de la información pública⁷¹. No en vano, la ley resulta aplicable a una constelación no sólo de sujetos de naturaleza diversa, sino, específicamente, de actuaciones y procedimientos administrativos sumamente variados, sin que el legislador haya valorado o contemplado, no obstante, estas especialidades en la determinación y concreción del régimen jurídico aplicable en aras a garantizar tal transparencia⁷².

⁷⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación», *Revista Española de la Transparencia*, 7, 2018, págs. 24 y ss., sostiene la beneficiosa influencia mutua derivada del «reto de la revisión jurisdiccional» y del «necesario diálogo entre órganos de garantía y órganos jurisdiccionales».

⁷¹ CASARES MARCOS, A., «Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 45-46, 2015, pág. 192.

⁷² Con mayor profundidad, BLANES CLIMENT, M. Á., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas...*, op. cit., págs. 356 y ss.



No resulta mucho más concreta u oportuna la ley española en lo que al aspecto procedural se refiere al regular, en concreto, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. No en vano, establece una tramitación administrativa sumamente farragosa y contraria, en buena medida, a los propios principios inspiradores de la ley. Y así, pese al valor casi exacerbado que se otorga durante su gestación y posterior tramitación parlamentaria a la publicidad y, en particular, a la transparencia de la actividad pública, que se ha plasmado, en concreto, entre otros extremos, en la exigencia por el legislador de motivación de aquellas resoluciones denegatorias del acceso, resulta desconcertante que se anuden por el art. 20.4 de la ley efectos desestimatorios al silencio administrativo recaído en relación con solicitudes de acceso a información pública, sin contemplar, por otra parte, consecuencias claras y meridianas a derivar del incumplimiento de las nuevas obligaciones de publicidad y transparencia legalmente impuestas.

A) Sujetos del procedimiento de reclamación.

Destacan, de un lado, los obligados a tramitar las solicitudes de acceso a la información pública en los términos dispuestos a tal efecto por el art. 2 de la ley al definir el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I y contra cuyas resoluciones cabrá interponer la reclamación, si bien el art. 23.2 de la ley excluye de esta vía, dando lugar al consiguiente debate, a las dictadas por las instituciones previstas en su art. 2.1 f). Quedan con ello al margen del nuevo recurso especial en materia



de transparencia las resoluciones dictadas en materia de acceso por los órganos constitucionales y, lo que es más llamativo aún, por algunos de naturaleza o vinculación claramente administrativa, en tanto forman parte o se identifican, en última instancia, con la Administración pública en sentido lato⁷³. Contra sus resoluciones en materia de acceso tan solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo.

No es posible entrar en profundidad en la complejidad, las dudas y los pormenores planteados al respecto por la determinación de los sujetos obligados a ser transparentes por la legislación aprobada en la materia⁷⁴, pero se debe dejar constancia del debate abierto acerca de si afecta o no a las funciones constitucionales o a la autonomía institucional de estos

⁷³ En concreto, la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas.

⁷⁴ Entre especiales sujetos obligados que han dado lugar a polémica y debate, así como a pronunciamientos de los diversos órganos de garantía o, incluso, judiciales, cabe citar, entre otros, a las sociedades mercantiles o fundaciones que formen parte del sector público, corporaciones de derecho público (entre otras, colegios profesionales, federaciones deportivas o cofradías de pescadores), Universidades adscritas y colegios concertados, grupos políticos. Vid. el detallado y fino análisis del ámbito subjetivo de la Ley 19/2013 y, en especial, de la legislación autonómica aprobada en la materia desarrollado por ANDREU LLOVET, R., *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 107 y ss., 213 y ss.



órganos⁷⁵ la sujeción de sus resoluciones en materia de acceso a la información pública a la reclamación especial, potestativa y sustitutiva, articulada al efecto por el legislador y atinente, en exclusiva, a la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el legislador, de modo similar a como se encuentra expresamente previsto y sancionado, por lo demás, en materia de protección de datos, por ejemplo⁷⁶. En ambos casos, tanto derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental a la protección de datos personales, nos encontramos ante derechos de previsión y naturaleza indubitablemente constitucional⁷⁷, cuya

⁷⁵ O de los estatutarios, en su caso, en relación con la normativa autonómica aprobada en la materia. Sobre el debate planteado al efecto al poco de aprobarse la ley de 2013 vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, 45, 2017, págs. 9 y ss.

⁷⁶ Arts. 51 y siguientes del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), así como, en particular, artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

⁷⁷ Dejando al margen el debate acerca de la posible calificación del primero como derecho fundamental, a la luz de su estrecha relación e imbricación con los derechos a recibir libremente información veraz y a participar en los asuntos públicos, ex

protección se encomienda a un órgano de garantía independiente, entre otras razones, por la especialización, reducción de plazos temporales, simplificación procedural y abaratamiento de costes que habría de representar para el administrado.

Junto a los órganos o entidades «reclamadas» sobresalen, asimismo, de otro lado, los sujetos reclamantes, esto es, los interesados en acceder o, en su caso, preservar de conocimiento y difusión la información correspondiente. No cabe olvidar que la reclamación cabe frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, pudiendo tratarse del interesado a quien se ha denegado el acceso, o estimado tan solo de forma parcial, o de un tercero afectado que no comparta la decisión total o parcialmente estimatoria de acceso a la información pública solicitada. Ciento es que la Ley de 2013 nada dice sobre la legitimación activa en este tipo de reclamación en materia de transparencia pero la remisión expresa de su art. 24.2 a la entonces vigente Ley 30/1992 para la regulación de su tramitación, lleva a invocar necesariamente la aplicación a este ámbito del concepto de interesado en el procedimiento administrativo (art. 4 de la actualmente vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre), esto es, quien hubiera promovido el acceso como titular del derecho o quien, sin haberlo iniciado, tuviera derechos que pudieran resultar afectados por la decisión en cuestión

arts. 20.1 d) y 23 CE, de lo que no cabe duda alguna es de su plasmación expresa como derecho de configuración legal en el artículo 105 b) CE. Vid., por todos, PÉREZ CONCHILLO, E., *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.



(hubiera alegado o no en el procedimiento administrativo inicial de acceso), dando cabida también, por lo demás, a aquellos cuyos intereses legítimos, ya sean individuales o colectivos, pudieran resultar afectados por la resolución correspondiente y se personaran en el procedimiento de reclamación en tanto no hubiera recaído resolución definitiva al respecto pese a no haber sido emplazados, en su caso, en el procedimiento previo de acceso a la información, hubieran efectuado o no alegaciones en el mismo.

Aunque la ley dispone de forma expresa que si ha existido oposición de tercero el acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido, hubiera transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se hubiera formalizado o, en su caso, hubiera sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, no recoge una previsión similar para el supuesto de que, recurrido ante el órgano de garantía, este confirmara el acceso. ¿Habrá que esperar también en este caso a que transcurrieran los plazos antecitados antes de formalizar el acceso a la información? ¿Y si se hubiera acudido a la vía de los recursos administrativos ordinarios? El desafortunado silencio del legislador parece hacer sorprendentemente de peor condición al interesado opuesto a la divulgación en función de la vía concreta de impugnación de que se pudiera hacer uso en cada caso⁷⁸.

⁷⁸ Vid. RAMS RAMOS, L., «Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías*



Y, por último, el CTBG u organismo autonómico de garantía equivalente. Sin duda la repercusión real de este procedimiento de impugnación como posible promotor de una toma de conciencia y, en definitiva, de un serio cambio de rumbo por parte de todas las Administraciones, entidades e instituciones competentes y obligadas en la materia, dependerá, en última instancia, de la propia trayectoria y, en definitiva, de la independencia, solidez y especialización que sean capaces de allegar los órganos de garantía en el ejercicio de sus funciones, sin olvidar, en cualquier caso, que su intervención es meramente potestativa a este respecto por cuanto corresponde al afectado decidir, en última instancia, la vía de impugnación que considera más adecuada u óptima para sus intereses.

Como organismo público de nueva creación, el CTBG concitó en su momento críticas y recelos por su composición mayoritariamente política y marcadamente presidencialista⁷⁹. A ello se suma su cuestionable adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que la Ley 19/2013 omitió atribuirle algunas de las clásicas garantías que asegurarían su independencia en los planos orgánico, presupuestario, funcional y personal, y que su Estatuto no fue aprobado por el legislador sino por Real Decreto 919/2014, de 31 de

administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA, INAP, Madrid, 2016, págs. 594 y ss.

⁷⁹ Vid., por todos, SÁNCHEZ MORÓN, M., «Nuevas garantías de Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, 194, 2014, págs. 283 y ss. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno se constituyó el 19 de enero de 2015 para velar por el buen desarrollo y aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.



octubre⁸⁰, recientemente sustituido por Real Decreto 615/2024, de 2 de julio. Son inquietudes que cabe extender, en mayor o menor medida, a todos los órganos de garantía autonómicos, más o menos cercanos o incluso integrados en la propia estructura administrativa autonómica y aquejados, prácticamente por igual, de una escasez importante de medios personales, materiales y financieros para el desarrollo de sus funciones.

Se han criticado así, entre otros extremos⁸¹, su elevado número de miembros y la ausencia en su seno de expertos en transparencia; las mayorías institucionales presentes en los consejos, en tanto sus miembros son, en muchas ocasiones, representantes institucionales o de órganos públicos o son nombrados directamente por ellos, contando con un perfil político y poco técnico en su acceso; su renovación no es siempre por períodos distintos o no coincidentes con los del Gobierno correspondiente; carecen en muchas ocasiones

⁸⁰ Pese a todo se caracteriza como Administración independiente *ex artículo 109.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, entre otras razones por el régimen de nombramiento de su Presidente, la duración del mandato de sus miembros y las causas tasadas para su cese, así como la elevación de una Memoria anual a las Cortes Generales y no ante un Departamento ministerial.

⁸¹ Por todos, MARTÍN DELGADO, I., «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016, págs. 379 y ss.

de dedicación exclusiva; su independencia es más nominal que real, encontrándose sujetos al control presupuestario y de las mayorías políticas desde los gobiernos autonómicos⁸².

La inflación de disposiciones reguladoras en materia de transparencia ha llevado, en todo caso, a generalizar la creación de organismos de garantía autonómicos. Al amparo del art. 24.6 de la Ley 19/2013 la competencia para resolver las reclamaciones corresponde al CTBG «salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta ley»⁸³, esto es, «para la resolución de la reclamación [...] en los supuestos de resoluciones dictadas por las

⁸² Curiosamente, estas instituciones de garantía han contado con direcciones web y correos electrónicos vinculados en muchas ocasiones con el dominio del poder ejecutivo autonómico correspondiente, hasta verse fagocitadas, incluso, por algunas Consejerías autonómicas especialmente activas en la materia. Su carencia de medios ha sido puesta de relieve, en mayor o menor medida, por la práctica totalidad de los órganos de garantía en sus memorias e informes anuales.

⁸³ Conforme al apartado 2 de la citada disposición adicional 4^a, las Comunidades Autónomas podrán optar por crear su propio organismo de garantía o atribuir la competencia de resolución al CTBG mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Han firmado el citado convenio para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública el Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Illes Balears y La Rioja, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.



Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial»⁸⁴.

Destaca al respecto la curiosa y en buena medida polémica Sentencia del Tribunal Supremo 422/2022, de 5 de abril (rec. 3060/2020), sobre el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, que sostuvo que «no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio», entendiendo, en consecuencia, «por vía interpretativa, desde una perspectiva integradora de la normativa estatal con la normativa autonómica, [que] cabe inferir que el legislador estatal ha establecido un modelo regulatorio común de las reclamaciones formuladas contra los actos denegatorios de acceso a la información adoptados por los Entes locales, que impide que el CTBG Estatal o los Consejos de Transparencia de las Comunidades Autónomas puedan abdicar de sus

⁸⁴ El segundo párrafo del apartado 1 de esta disposición adicional excluye del ámbito de la reclamación a las «resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo», contra las que solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.



potestades de control de la actividad de los Entes locales en esta materia, creando espacios exentos de control que diluyan la protección debida de este derecho».⁸⁵

Son en estos momentos doce los órganos de garantía autonómicos en materia de transparencia⁸⁶, todos ellos con configuración diversa y, por tanto, difíciles de clasificar por sus estructuras dispares y el alcance asimétrico de sus funciones y de las materias objeto de su control⁸⁷, si bien cabe identificar como columna vertebral común a todos ellos su competencia para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública, pudiendo agruparse en torno a cuatro modelos que en sentido laxo cabe

⁸⁵ La Sentencia del Tribunal Supremo 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020), vendría a corregir, en parte, el criterio jurisprudencial asentado en esta anterior de 5 de abril.

⁸⁶ Así, Comisión da Transparencia de Galicia, Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, Consejo de Transparencia de Navarra, Consejo de Transparencia de Aragón, Comissió de Garantia del Dret d'Accès a la Informació Pública de Cataluña, Comisión de Transparencia de Castilla y León, Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, Consell Valencià de Transparència, Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias y Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

⁸⁷ A resultas de la renuncia por parte del legislador estatal a establecer una regulación básica completa del conjunto de requisitos mínimos de forma y funcionamiento que deban cumplir los órganos autonómicos de control y, en consecuencia, del amplio margen de actuación de que dispone el legislador autonómico desde esta perspectiva.



identificar como en la misma línea de la organización y estructura del CTBG estatal, o bien como organismos primordialmente colegiados, adheridos al defensor del pueblo autonómico correspondiente o, en última instancia, eminentemente unipersonales⁸⁸.

Su éxito dependerá, en buena medida, del prestigio y *auctoritas* que sean capaces de allegar y mantener en el ejercicio de sus funciones⁸⁹, de que logren realmente profesionalizar y especializar el control, de que sean capaces de contrarrestar la débil situación del solicitante de información pública frente a la institución correspondiente, manteniendo, simultáneamente, cierta independencia respecto a la compleja constelación de entidades que pueblan el sector público en cuestión. No ayudan las lagunas, silencios y ambigüedades de la legislación vigente en materia de transparencia ni las endebles garantías que, caso de existir, se han constituido para asegurar su autonomía e independencia real respecto de la Comunidad Autónoma en cuestión, en especial, en materia presupuestaria, pero también, en muchas

⁸⁸ Siguiendo en este punto la clasificación propuesta al efecto por SIERRA RODRÍGUEZ, J., «Modelos de Organismos de Garantía de la Transparencia en las Comunidades Autónomas», *Revista Española de la Transparencia*, 4, 2017, págs. 87 y ss.

⁸⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Los órganos de garantía...», op. cit., págs. 21 y ss., no duda en referirse a «la centralidad» de los órganos de garantía en el sistema de transparencia, a su creación y adecuada configuración como «pieza angular para el sistema», así como a su necesaria *auctoritas*.

ocasiones, orgánica y funcional. Cabría mejorar significativamente, asimismo, la regulación de los requisitos a allegar por los miembros que se incorporen al órgano de garantía, así como su disponibilidad de medios de todo tipo, personales, materiales y financieros, para hacer frente a sus funciones.

B) Tramitación y resolución del procedimiento de reclamación.

Resulta parca la ley estatal sobre la tramitación procedural de la reclamación especial en materia de transparencia. A ello se suma, por otra parte, la eclosión de la legislación autonómica habida en la materia, que habrá de sujetarse, en todo caso, a la competencia exclusiva del Estado para la determinación del «procedimiento administrativo común». La propia remisión expresa de la Ley 19/2013 a lo dispuesto en materia de recursos por la legislación aplicable al citado procedimiento administrativo común permite acudir, en todo caso, a categorías e interpretaciones ya consolidadas jurisprudencial y doctrinalmente en el ámbito iusadministrativa, así, por ejemplo, el concepto de interesado en el procedimiento, la posibilidad de solicitar la suspensión cautelar de la resolución que se recurre, o, en fin, la recta comprensión del plazo para recurrir el silencio administrativo negativo y efectuar su cómputo desde que el interesado, fuera o no solicitante, realice actuaciones que supongan que conoce el contenido de la resolución presunta. Resulta significativa, a tal efecto, la regulación efectuada por el legislador de la impugnación de las resoluciones presuntas y, aún más, la tardanza del propio Consejo estatal en asumir la doctrina constitucional no solo en cuanto al plazo para recurrir el silencio negativo sino



para corregir la ficción de que se impugna en puridad el silencio administrativo y no el fondo en caso de resolución expresa posterior, imponiendo con ello al recurrente la carga de impugnar nuevamente la resolución denegatoria expresa obtenida después en perjuicio del principio elemental de economía procedimental y validando con ello supuestos, en muchas ocasiones, de evidente mala fe por parte de la Administración que resuelve fuera de plazo para confirmar de forma expresa la denegación del acceso y desvirtuar la reclamación especial interpuesta.

Aunque se trata de un procedimiento de recurso *ad hoc*, especial y potestativo, en el caso de la ley catalana sustituye tan solo parcialmente el sistema tradicional de recursos en tanto cabe, ante la denegación de acceso a la información, recurso de reposición ante el mismo órgano o también, con carácter alternativo o sucesivo, pero nunca simultáneo, reclamación ante su Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Una solución sin duda polémica por su evidente fricción con la competencia estatal exclusiva para regular el procedimiento administrativo común y, en particular, por su eventual contradicción con el art. 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Si bien la reclamación en materia de transparencia está llamada a erigirse en vía alternativa a los recursos administrativos ordinarios, rápida, asequible económicamente y eficaz para poner fin al litigio con la Administración, no cabe ignorar que existen carencias estructurales significativas en su articulación que pudieran contrarrestar o debilitar las garantías



procedimentales de los ciudadanos durante su tramitación. Así, la falta de contradicción real en su seno y la ausencia en su impulso del principio inquisitivo⁹⁰. Todo ello repercuten en el excesivo peso que adquiere en la tramitación de la reclamación la visión del expediente que aporta o sintetiza en sus alegaciones la Administración, entidad o institución recurrida, sin posibilidad real del recurrente de plantear, ampliar o concretar sus argumentos sobre otra cosa que no sea su solicitud inicial. Si bien no es preciso motivar la instancia y cabe plantear la reclamación con un documento meramente testimonial de la disconformidad con la resolución recaída en el procedimiento de acceso a la información pública, resulta llamativa la ausencia posterior de cualquier otro trámite de alegaciones y que no se aporte al órgano de garantía el expediente administrativo, construyéndose su resolución sobre la base del escrito de interposición de la reclamación por el solicitante y de las alegaciones efectuadas sobre el particular por la Administración. No se contempla tampoco actividad probatoria, sino tan solo la argumentación, en su caso, de los motivos de impugnación alegados en el escrito inicial.

A lo anterior se suman, a mi juicio, otras dos debilidades estructurales harto elocuentes⁹¹. De un lado, la indeterminación de la disposición adicional 1^a de la Ley y su posible uso por el legislador, o incluso por el titular de la potestad reglamentaria, y eventual abuso de la

⁹⁰ En idéntico sentido, MARTÍN DELGADO, I., «La reclamación ante el Consejo...», op. cit., pág. 386.

⁹¹ De «talón de Aquiles» del sistema de garantías habla MARTÍN DELGADO, I., «La reclamación ante el Consejo...», op. cit., págs. 417 y ss.



posibilidad de establecer regulaciones específicas que desplacen a la Ley 19/2013 y resulten más restrictivas que la general en materia de transparencia y acceso a la información. Esta posibilidad ha sido cortada en buena medida por la doctrina de algunos órganos de garantía y por la propia jurisprudencia. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020), en una interpretación acorde con los criterios gramatical, histórico, sistemático y teleológico de la normativa general y especial sobre transparencia, parece haber sancionado que resulta supletoria la reclamación prevista por la legislación de transparencia ante el órgano de garantía correspondiente aunque quede desplazado el régimen jurídico sustantivo aplicable a la solicitud y el acceso a la información pública correspondiente.

La única excepción a la competencia de la autoridad de transparencia se daría, por tanto, en relación con aquellos regímenes especiales que contienen regulaciones específicas de un sistema propio de recurso adaptados a la naturaleza de la materia, como es el caso de los Registros Civil o de la Propiedad. En todo caso, resultan significativos el tiempo consumido hasta desembocar en esta interpretación jurisprudencial, las contradicciones habidas en la doctrina de los distintos órganos de garantía y la inseguridad a que ha abocado, en todo caso, el enunciado legal vigente que podría ser objeto, sin duda, de mayor precisión y rigor.

Resulta también significativa, de otro lado, la ausencia de medios de ejecución forzosa para reaccionar frente al incumplimiento de las resoluciones de los

órganos de garantía en la materia. Ante la falta de cualquier previsión expresa al respecto por parte del legislador, ¿se obliga al reclamante a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa por inactividad si el sector público no cumple voluntariamente con la resolución favorable obtenida?⁹² Se trata de un despropósito que no hace, sin duda, sino agravar y alargar el ya mencionado vía crucis procedimental a que debe enfrentarse el interesado en obtener acceso a información pública frente a un organismo o institución reacia a suministrarla.

Se ha concitado cierto acuerdo doctrinal, a este respecto, en torno a la conveniencia de regular la posible imposición de sanciones a tal efecto e incluso, con anterioridad, en la vía ejecutiva, de multas coercitivas dirigidas a los incumplidores de las resoluciones recaídas en materia de transparencia, si bien debiera articularse en tal caso un régimen específico y completo que evite remisiones generales a la inobservancia de la ley o a

⁹² Se pregunta TORNOS MAS, J., «La ejecutividad de los acuerdos...», op. cit., pág. 23, si pueden recurrir los órganos garantes en materia de transparencia, en particular, el CTBG, a los medios de ejecución forzosa regulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al intentar imponer sus resoluciones a otras Administraciones públicas, tildándolo de «problema escasamente estudiado por la doctrina y jurisprudencia». Considerando que el principal escollo, en la práctica totalidad de las ocasiones, será el de hacer cumplir a otra entidad u organismo público con una obligación de hacer, el acceso a una determinada información pública, se plantea de inmediato la espinosa cuestión acerca de la inadecuación de muchos de ellos para garantizar la ejecutividad de la resolución, así como el de la indiscutible oportunidad de adoptar y configurar la multa coercitiva al respecto.



otras regulaciones de posibles infracciones que pudieran conducir sin más al vacío y a la ausencia de consecuencia alguna frente al incumplimiento de las resoluciones favorables de los órganos de garantía. Así se produce, por ejemplo, ante una remisión genérica a la eventual persecución de cualesquiera quebrantamientos en la materia considerando la inexistencia, en particular, de tipos específicos en la legislación aplicable en el ámbito del empleo público, así como la imposibilidad de que los dirigentes políticos pudieran ser, en su caso, sancionados disciplinariamente. Sin duda la vía o instrumento más práctico al respecto es la multa coercitiva, mucho más, en mi opinión, que la conminación al cumplimiento con la amenaza de sanción disciplinaria, en especial, si la coerción no va dirigida a la entidad sino a la autoridad o persona responsable en última instancia de cumplir la resolución en materia de transparencia.

Con esta finalidad convendría al legislador reflexionar en profundidad sobre el mejor modo de garantizar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos de garantía. Entre otros aspectos concretos, ¿convendría publicar la incoación del procedimiento de ejecución forzosa dirigido a la imposición de la multa coercitiva o, en su caso, del procedimiento propiamente sancionador y dar transparencia a los resultados de la instrucción realizada al respecto? ¿Resultaría oportuno tramitar siempre dos procedimientos administrativos diferentes, uno para declarar el incumplimiento de la resolución en materia de transparencia y otro para instar la incoación del procedimiento dirigido, en su caso, a la imposición de la multa coercitiva o a la sanción de la infracción como



forma de otorgar mayor discrecionalidad al órgano de garantía en la materia? ¿Debería garantizarse al denunciante la accesibilidad al expediente incoado y darle traslado de la instrucción una vez que hubiera concluido?⁹³

Cabe subrayar, asimismo, a la luz de la situación actual y de la conflictividad judicial habida en materia de transparencia a lo largo de la década transcurrida ya desde la aprobación de la ley estatal española, la heterogeneidad que sin duda habría de recaer y que resultaría rápidamente apreciable con una nueva regulación sobre la ejecución de las resoluciones en materia de transparencia y la sanción de su eventual incumplimiento, tanto en la propia doctrina de garantía como en la jurisprudencia a la vista de la proliferación de organismos autonómicos de transparencia y de las reglas en este momento determinantes de la competencia jurisdiccional al respecto⁹⁴. La dificultad de reducir a cierta unidad las distintas posiciones que pudieran

⁹³ TORNOS MAS, J., «La ejecutividad de los acuerdos...», op. cit., págs. 24 y ss., subraya el tímido avance que representan a este respecto algunas legislaciones autonómicas en materia de transparencia, así, las de Cantabria, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña, Madrid o Navarra.

⁹⁴ Dejando a un lado, por lo demás, la dificultad señalada por FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La reclamación ante los órganos de garantía...», op. cit., pág. 39, a que abocaría, en su caso, la necesaria declaración de lesividad para el interés público si el órgano de garantía del derecho careciera de personalidad jurídica propia y se integrara en la Administración general de la Comunidad Autónoma sin que la legislación autonómica en la materia hubiera previsto, para preservar la autonomía del órgano de garantía, su improcedencia.



mantenerse haría aconsejable modificar, seguramente, en aras de una mayor seguridad jurídica, las reglas aplicables al efecto para procurar centralizar en la Audiencia Nacional los recursos contencioso-administrativos contra resoluciones del CTBG y en los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas los interpuestos contra las resoluciones de los órganos de garantía autonómicos⁹⁵.

⁹⁵ En idéntico sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, S., «Los órganos de garantía...», op. cit., pág. 27. No en vano, la competencia jurisdiccional es diversa y se disemina en función de que se interponga directamente recurso contencioso-administrativo contra la resolución recaída tras la solicitud de acceso a la información pública sin acudir al recurso especial potestativo articulado en materia de transparencia, de que se siga el proceso contencioso-administrativo tras haber resuelto la reclamación el CTBG o que haya conocido al respecto el órgano de garantía autonómico. Diferencia aún mayor, como subraya MARTÍN DELGADO, I., «La reclamación ante el Consejo...», op. cit., pág. 393, cuando, tras la firma del correspondiente convenio, el Consejo estatal resuelva reclamaciones en materia de acceso frente a decisiones adoptadas por órganos autonómicos y locales. Una complejidad que ha sido abordada pero no del todo resuelta por la modificación efectuada por Ley 2/2023, de 20 de febrero, en el enunciado del apartado quinto de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa, para suprimir la doble instancia y residenciar la impugnación de los actos y disposiciones del Consejo directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

En todo caso, cabe valorar positivamente que en vía contencioso-administrativa sea precisamente el sector público quien adopte, en la mayoría de las ocasiones, la posición insólita de demandante o recurrente, pudiendo confiar el solicitante de la información pública, si así lo desea, al órgano de garantía la defensa de la resolución que le ha resultado favorable⁹⁶. En esta misma línea pro administrado, y siguiendo el ejemplo comparado, se ha regulado por alguna Comunidad Autónoma de forma novedosa la aplicación de sistemas alternativos de resolución de conflictos a las reclamaciones habidas en materia de acceso a la información pública, dando cabida, por ejemplo, a supuestos de mediación⁹⁷.

Sin perjuicio de sus posibles ventajas, en tanto sistema indudablemente más rápido y ágil, cuenta también con importantes inconvenientes que deben ser objeto de consideración y ponderación. En concreto, el posible empleo de estas soluciones alternativas como vía para acelerar sin más la resolución de reclamaciones pendientes sin valorar adecuadamente las circunstancias de cada caso particular y, en concreto, la pertinencia de establecer nueva doctrina o de rectificar, en su caso, la existente, así como, precisamente en relación con esto último, la ausencia de publicidad de los acuerdos a que arriben las partes, a diferencia de lo que ocurre con las resoluciones de los órganos de garantía, y, por tanto, la

⁹⁶ De ahí que FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La reclamación ante los órganos de garantía...», op. cit., pág. 8, sostenga que con esta reclamación «las tornas cambian por completo».

⁹⁷ De forma señalada por el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.



pérdida de oportunidad y ocasión de establecer un precedente administrativo que, si bien no vinculante, resulta no solo conveniente para establecer, desarrollar, concretar y matizar una doctrina progresivamente consolidada, sino también de claro valor e incidencia pedagógica al alumbrar el camino a seguir a otras entidades y organismos que se enfrentan a solicitudes de información similares. Se trata de una labor especialmente importante desde la perspectiva del ámbito local ante la escasez de medios humanos y materiales de que adolece un gran número de entidades locales para atender adecuadamente sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

A mi modo de ver, resulta esencial la adopción y confirmación por la doctrina garante y la propia jurisprudencia del principio de transparencia máxima proclamado en el ámbito internacional para reinterpretar desde este prisma y sus postulados básicos el procedimiento de acceso a la información y la legislación aplicable en la materia, así como, en particular, la sustanciación de la reclamación correspondiente ante los órganos de garantía. Ello habría de repercutir, sin duda, en una mayor incidencia y exigencia en la necesidad de motivar y restringir al máximo los límites al derecho de acceso a la información, de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión correspondientes, de adoptar una visión antiformalista favorable al ejercicio del derecho y de restringir al máximo la huida de la Ley 19/2013 bajo la invocación, al amparo de su disposición adicional 1^a, de regímenes dispares o disgregadores que

premian la opacidad y tradicional cultura del silencio sobre la transparencia real y útil.

2. Necesidad y complejidad de efectuar un seguimiento eficaz en materia de transparencia.

Tomando en consideración el contexto en que se produjo la aprobación en España de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, no cabía sino cierto escepticismo ante su posible incidencia real. No en vano, fue llamada a ser aplicada y puesta en práctica por el sector público en plena reestructuración de prioridades en la asignación del gasto a causa de la brutal crisis económica imperante y a través de un procedimiento complejo y poco favorable al ejercicio y la reivindicación por el ciudadano de su derecho de acceso a la información pública pertinente. Factores a los que se suma, por otra parte, un importante inconveniente derivado de la ausencia no solo de consecuencias particulares ante el incumplimiento por los sujetos obligados de las resoluciones de los órganos de garantía recaídas tras la tramitación de las reclamaciones correspondientes, sino, de forma más amplia, de cualquier tipo de previsión legal dirigida a garantizar un mínimo y adecuado seguimiento del cumplimiento de la Ley en su conjunto.

En efecto, aunque los órganos de garantía en materia de transparencia realicen cierto seguimiento del grado de cumplimiento y, por ende, de la eficacia de sus resoluciones, se trata, en todo caso, de un control muy limitado, que suele restringirse a su mera publicidad en sus páginas web y a su expresión en sus memorias o informes anuales, sin que se prevean, por regla general, consecuencias anudadas a su eventual incumplimiento, más allá del mero coste reputacional del infractor, ni,



mucho menos, un seguimiento pormenorizado y real del grado de observancia de las obligaciones impuestas por la legislación aplicable en materia de transparencia activa y derecho de acceso a la información pública⁹⁸.

Sobresale el silencio, en primer lugar, en términos de formulación y construcción de indicadores que permitan una adecuada valoración del grado de transparencia adquirido por las instituciones obligadas por la Ley y, sobre todo, una comparación en términos de igualdad de su actividad al respecto. Baste citar las dificultades experimentadas para el alumbramiento y puesta en práctica de la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA) y, pese al esfuerzo invertido, las indudables carencias que aún subsisten al efecto⁹⁹.

⁹⁸ GINESTA RODRÍGUEZ, V. et al., «Diez años de la aprobación de la Ley 19/2013...», op. cit., pág. 48, ponen de relieve la ausencia para España de una visión empírico-cuantitativa, comparada y sistemática, del cumplimiento de la ley, en particular, para el ámbito local, haciendo hincapié en cómo el grueso de las aportaciones realizadas hasta el momento compara los niveles de publicidad activa a partir de la construcción de índices internacionales o de comunicación política, no directamente aplicables a los criterios que establece en esta materia el legislador español.

⁹⁹ ROS-MEDINA, J. L., «¿Es MESTA el sistema definitivo de evaluación de la transparencia en España? Revisión de la aplicación práctica de esta metodología», *Revista Española de la Transparencia*, 11, 2020, págs. 45 y ss., se refiere a su configuración metodológica y aplicación práctica, en concreto, a las eventualidades y dificultades a que se ha enfrentado con

La articulación de indicadores se debe realizar a partir de la selección de áreas consideradas claves, estableciéndose para cada una de ellas aquellos criterios de buena práctica que se consideren imprescindibles y deseables para su eficiencia, así como las vías más adecuadas para la valoración y evaluación de su materialización concreta. Si están bien construidos brindan resultados de los que extraer información suficientemente válida, fiable y objetiva, actuando como criterio para la detección precoz de áreas de alarma o para la identificación de otras susceptibles de ser consideradas áreas de mejora o de excelencia. Son, por todo ello, un instrumento imprescindible para analizar, evaluar y hacer seguimiento de la implantación real de la cultura de la transparencia en nuestro sector público. A ello se une, por lo demás, la carencia de cualquier tipo de incentivos que pudieran reputarse adecuados para promover la implantación y la progresión en materia de transparencia.

No basta con afirmaciones genéricas sobre la trascendencia y los beneficios esperados de su regulación y eventual realización, destacados por el juez norteamericano Louis D. Brandeis cuando sostuvo en su archiconocida cita que *«publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman»*¹⁰⁰; sino que es necesario articular e implementar incentivos positivos y, como contrapartida,

el fin de desarrollar propuestas de mejora y perfeccionamiento.

¹⁰⁰ BRANDEIS, L. D., *Other people's money and how the bankers use it*, Frederick A. Stokes Company, New York, 1914.



en cuanto haz y envés de una misma moneda, penalidades apropiadas para garantizar su efectiva materialización y el adecuado cumplimiento de los requerimientos y las exigencias que incorporó la ley en 2013 y que hoy en día, lamentablemente, siguen brillando en ocasiones por su clamoroso incumplimiento o, siendo benevolentes, por la imposibilidad absoluta de los órganos de garantía de medir en términos realmente fiables su implantación. Sin duda, al no hacerlo así, caemos una vez más en el certero diagnóstico realizado entre los españoles por el regeneracionista Joaquín Costa cuando afirmó que «leyes las tenemos por arrobas, lo importante es que se apliquen».

La citada inexistencia de penalidades y, en última instancia, de un auténtico régimen sancionador en materia de transparencia resulta ciertamente significativa. Cabría decir que revela, de algún modo, la escasa confianza del legislador en la propia voluntad y capacidad del sector público español de cumplir con las obligaciones impuestas por la nueva ley, convirtiéndola así en una mera declaración de buenas intenciones. Una manifestación más de *wishful thinking* a las que tan acostumbrados nos tienen nuestros múltiples legisladores. Frente a ello se hace necesario defender la necesidad de una auténtica transparencia, no de una mera apariencia¹⁰¹, y para ello resulta necesarias las dos manifestaciones esenciales de la función de supervisión: control reactivo y proactivo.

¹⁰¹ Parafraseando a MARTÍN DELGADO, I., «La reclamación ante el Consejo...», op. cit., pág. 429.

Los órganos de garantía en materia de transparencia tienen mucho que decir al respecto, lástima que la ausencia de medios contribuya a asfixiarlos hasta dejarlos apenas con un hilo de voz¹⁰². Falta dotarlos de los recursos suficientes y que asuman decididamente mayor liderazgo. No son solo necesarios para resolver, en su caso, las reclamaciones especiales en materia de transparencia que puedan planteárseles sino para promover un avance real en la implantación de un sector público más transparente que responda por las decisiones que adopta y, en suma, por sus opciones (*accountability*). Precisan de un megáfono, han de ser conocidas y respetadas por el sector público, en definitiva, por los sujetos obligados por la ley, pero, sobre todo, por la ciudadanía que ha de reputarlas como instrumento útil, eficaz, a la par que eficiente. Se echa en falta, entre otros, una comunicación efectiva de sus resultados para que su propia existencia, sus funciones, su doctrina y criterios sean ampliamente conocidos, debiendo darse mayor ímpetu a su colaboración y cooperación, así como un decidido impulso y adecuada publicidad a la aproximación, sistematización y difusión de criterios interpretativos conjuntos.

¹⁰² Circunstancia a la que se suma la situación de vacancia e interinidad en que se dejó durante tres años a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno tras fallecer su primera Presidenta en noviembre de 2017. Conforme a su *Memoria 2019*, pág. 120, marcó decisivamente su actuación «pues ha limitado el proceso de trabajo al mantenimiento de la actividad del organismo y ha condicionado la representatividad institucional y su capacidad de interlocución».



Así, pese a la importancia otorgada a la transparencia en el ámbito internacional, pese a las grandilocuentes afirmaciones vertidas durante la tramitación parlamentaria de la ley estatal española en la materia y a las declaraciones de su exposición de motivos, pese a su desarrollo y concreción en el ámbito autonómico y local por los legisladores territoriales, pese al corpus doctrinal alumbrado por los órganos de garantía en la materia, pese a las luces encendidas al respecto durante los últimos diez años... ¿cabe afirmar que las ventanas están limpias, que entra y realmente desinfecta la luz del sol? ¿Se ha garantizado o al menos acrecentado algo la confianza de los ciudadanos y su propia inclusión y participación en la res publica, en cuanto forma de legitimación democrática del poder? ¿Conciben los ciudadanos la información administrativa como un servicio público obligatorio valioso y, asimismo, como forma de evitar la corrupción? ¿Ha aumentado realmente la cultura de la transparencia y la participación o tan solo se ha dotado de una vía algo más conveniente de acceso a la información pública a periodistas, sindicatos y algún otro colectivo organizado? Son interrogantes que cabe plantear, asimismo, en el ámbito comparado.

No olvidemos que el retraso del legislador español, tanto estatal como autonómico, en adoptar una iniciativa de esta naturaleza y contenido, así como la dilación en la preparación y el estudio de los correspondientes anteproyecto y proyecto de ley, contrastaron significativamente con la premura con que se abordó, en cambio, su trámite parlamentario, en un contexto de crisis económica, contención del gasto público e

irremediable austeridad de nuestro sector público. Cabe constatar, precisamente por ello, cierta decepción ante una ley que, si bien resultaba necesaria y fue largamente esperada, se reveló enseguida como claramente insuficiente ante las dificultades que fueron encontrando y aún hoy aducen los obligados por ella para su materialización, puesta en práctica y seguimiento.

No en vano, como tantas veces, su puesta en marcha se realizó en ausencia de estudio de viabilidad, sin dotación económica adecuada ni incremento de personal, destacando, por otra parte, la escasa formación o especialización del destinado desde un principio a cumplir con los requerimientos de la ley. A la vista de los últimos diez años y de los escasos esfuerzos realizados desde entonces para remediar esta situación y las propias carencias de la ley, cabe alentar la sospecha abrigada en su momento en cuanto a las intenciones reales del legislador al sancionar esta norma, por cuanto parece que hubiera querido instrumentalizar su tramitación y aprobación a fin de apaciguar el descontento social imperante en la época y contribuir a desactivar, en última instancia, la grave crisis de confianza institucional entonces vigente¹⁰³.

En este sentido, la austeridad y las restricciones presupuestarias han sido no sólo el contexto en que se aprobó la ley sino también un importante pretexto para eludir su aplicación y desvirtuar el cumplimiento de lo dispuesto y preceptuado al efecto por la propia norma.

¹⁰³ Así lo denuncié en CASARES MARCOS, A., «Responsabilidad social, transparencia...», op. cit., págs. 196 y ss., desde la perspectiva particular de los principales escollos para la implementación y aplicación práctica de la Ley 19/2013 por parte de las Universidades españolas.



Es lo que algún autor ha calificado con ingenio de democracia transparente de metacrilato, no de cristal, aparentemente robusta y eficaz (candil en la calle) pero que no va más allá de la mera transparencia formal, sin repercutir en una mejora democrática de nuestro entorno ni generar un impacto real en la vida de los ciudadanos, en particular, de los no reclamantes (oscuridad en la casa)¹⁰⁴.

Resulta de interés meditar, a mi juicio, acerca de estas cuestiones a la vista de la experiencia internacional, singular en su planteamiento, pero con problemas compartidos, y, en particular, acerca de cómo se debe modificar, completar y apuntalar el régimen jurídico inaugurado en España en 2013, esencialmente unitario, común y tributario, en última instancia, del recurso frecuente a conceptos jurídicos en gran medida indeterminados. El legislador estatal construyó y configuró con ello un marco normativo en materia de transparencia en gran medida pendiente, abocado, en fin, a desarrollos ulteriores, ya sea desde una perspectiva general, a través del complemento reglamentario correspondiente, o de la normativa

¹⁰⁴ Para ANDREU LLOVET, R., *El acceso a la información pública en España...*, op. cit., pág. 1069, no hay duda de que «a los efectos de incidir en el comportamiento de quienes ejercen potestades públicas» el derecho de acceso a la información pública no sirve, salvo en supuestos ocasionales, «para prevenir, revertir o castigar las conductas indeseables», por lo que afirma enfáticamente que «aquello que se mercó como un medicamento que permitía combatir más de un tumor se nos quedó en una aspirina».

específica que pudiera aprobarse sobre el particular en los ámbitos autonómico o local, o, incluso, desde una perspectiva más sectorial.

En todo caso, el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso, si bien ciertamente innovadora, resulta insuficiente por sí misma sin otros complementos externos absolutamente ineludibles al respecto. Así, el saneamiento y la mejora en la ética pública, la implementación de garantías realmente efectivas para garantizar su seguimiento y cumplimiento o la concienciación y auténtica toma de posición, en fin, de una ciudadanía activa y vigilante al respecto¹⁰⁵. Sin ellos ya se denunció en su día la enorme dificultad de anular y erradicar la «cultura del silencio» imperante en nuestro sector público¹⁰⁶. En expresión del Síndic de Greuges de Cataluña, «además de reforzar jurídicamente el contenido del derecho de acceso a la información pública y los instrumentos para ejercerlo, también es necesaria una labor pedagógica y de difusión hacia los ciudadanos, para que conozcan este derecho y lo ejerzan, así como entre los servidores públicos, para que tomen conciencia de que el acceso a la información pública es un instrumento de calidad democrática y un derecho de los ciudadanos, solo condicionado a las limitaciones que legalmente se determinen. El acceso a la información

¹⁰⁵ ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E., «The global explosion...», op. cit., pág. 129, sostienen que sin «presión y activismo constante» las leyes aprobadas en el ámbito internacional en materia de acceso a la información se convertirán en letra muerta.

¹⁰⁶ En expresión de BLANES CLIMENT, M. Á., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas...*, op. cit., págs. 80 y ss.



pública debe ser percibido en la cultura administrativa como la regla general, y la restricción o el secreto como la excepción.»¹⁰⁷

No en vano, la responsabilidad de enfrentarse a los retos actualmente planteados en esta materia a entidades e instituciones públicas, en aras precisamente del interés social y servicio público que desempeñan, corresponde tan sólo a aquellos que integran sus órganos de gobierno y no a los códigos de buen gobierno, ni a las buenas prácticas que en materia de transparencia o acceso a la información pudieran regir su actividad, independientemente de que su aplicación responda a una obligación legal o se realice por adscripción voluntaria. Estas reglas tan sólo proporcionan unas pautas sobre el procedimiento a seguir y la publicidad aconsejable, en última instancia, en la adopción de las decisiones de gobierno más importantes para la institución, sin que resulten adecuadas o suficientes por sí mismas, sin embargo, para identificar cuál habría de ser la decisión más acertada para el futuro de la institución y su sostenibilidad en función de las circunstancias concretas en que se encuentre.

La transparencia tan solo genera confianza y crédito de las instituciones si el ciudadano sabe que la información está publicada y lo está de forma pertinente, sin que el poder sienta que su afán por saber tan solo sirve para entorpecer la decisión pública. La

¹⁰⁷ Informe extraordinario del Síndic de Greuges de Cataluña, *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012.



transparencia ha de ser efectiva, desbordando de su mera consideración como herramienta jurídica para instrumentalizar un juego de luces y sombras. Hiperinformación, hipercomunicación, saturación de información... no inyectan luz en la oscuridad¹⁰⁸, sino que tan solo contribuyen a tapar la luz del sol al encender en su lugar otros mil focos cegadores que nos dejan sin referencia acerca de la posición y situación real del astro rey en el firmamento¹⁰⁹.

VI. BIBLIOGRAFÍA.

ACKERMAN, J. M.; SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E., «The global explosion of freedom of information laws», *Administrative Law Review*, 58, 2006, págs. 85-130.

ANDREU LLOVET, R., *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

BLANES CLIMENT, M. Á., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

BRANDEIS, L. D., *Other people's money and how the bankers use it*, Frederick A. Stokes Company, New York, 1914.

¹⁰⁸ Tan solo saturación de información a decir de HAN, B.-C., *La sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013, págs. 79 y ss.

¹⁰⁹ Vid., en este mismo sentido, la acerada crítica y apuesta por la derogación de la publicidad activa de ANDREU LLOVET, R., *El acceso a la información pública en España...*, op. cit., págs. 1053 y ss.



CASARES MARCOS, A., «Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 45-46, 2015, págs. 170-208.

- «El contrato menor en el ámbito local: crónica de una muerte imposible», *Cuadernos de Derecho Local*, 62, 2023, págs. 14-66.

COTINO HUESO, L., «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», *Teoría y realidad constitucional*, 40, 2017, págs. 279-316.

DE IULIIS, C.; GRAZIANI, R., «Del acceso a los documentos a la FOIA: ¿Cuáles cambios en la legislación italiana con la entrada en vigor de la Ley Madia? El papel del organismo encargado de la transparencia», en SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acreditra, Madrid, 2017, págs. 297-308.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., «La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, 45, 2017, págs. 1-42.

- «Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación», *Revista Española de la Transparencia*, 7, 2018, págs. 19-28.



FERNÁNDEZ RAMOS, S.; PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

GINESTA RODRÍGUEZ, V. et al., «Diez años de la aprobación de la Ley 19/2013: una panorámica de los patrones de publicidad activa en los ayuntamientos españoles», *Revista Española de la Transparencia*, 19, 2024, págs. 45-70.

GUICHOT, E., «Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información», en MARTÍN DELGADO, I. (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, págs. 55-105.

HAN, B.-C., *La sociedad de la transparencia*, Herder, Barcelona, 2013.

HERNÁNDEZ RAMOS, M., «El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, 2018, págs. 483-509.

LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016.

MARTÍN DELGADO, I., «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento



necesario, útil y ¿eficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016, págs. 369-431.

NEIRA BARRAL, D., *Transparencia de las Administraciones públicas y acceso a la información*, Colex, A Coruña, 2022.

PÉREZ CONCHILLO, E., «Revisión de la doctrina del TEDH sobre el derecho de acceso a la información pública en el contexto de la pandemia», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 35, 2021.

- *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023.

RAMS RAMOS, L., «Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», en LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016, págs. 585-596.

ROS-MEDINA, J. L., «¿Es MESTA el sistema definitivo de evaluación de la transparencia en España? Revisión de la aplicación práctica de esta metodología», *Revista Española de la Transparencia*, 11, 2020, págs. 45-73.

SÁNCHEZ MORÓN, M., «Nuevas garantías de Derecho Administrativo», *Revista de Administración Pública*, 194, 2014, págs. 275-316.

SARAT, A., «Georgia Court Case Tests the Limits of Execution Secrecy in the United States», *Verdict. Legal Analysis and Commentary from Justia*, 15 de marzo de 2024.

SIERRA RODRÍGUEZ, J., «Modelos de Organismos de Garantía de la Transparencia en las Comunidades Autónomas», *Revista Española de la Transparencia*, 4, 2017, págs. 87-97.

SOTELO-TORRES, C. R. A.; GARCÍA-CURIEL, K., «El procedimiento de acceso a la información pública como mecanismo para proteger el derecho a la verdad. Una revisión de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia», *Revista Española de la Transparencia*, 19, 2024, págs. 221-246.

TORNOS MAS, J., «La ejecutividad de los acuerdos de los órganos garantes en la legislación de transparencia», *Anuario de Transparencia Local*, 5, 2022, págs. 11-33.

VVAA, *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2015.

- *La normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2016.