



universidad
de león



**FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2022/2023**

**EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ESFERA DE
LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

**THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC
INFORMATION IN THE SPHERE OF GOOD
ADMINISTRATION**

MÁSTER EN ABOGACÍA

AUTOR: D. RODRIGO GARCÍA CORTÉS

TUTORA: PROF. DRA. DÑA. MERCEDES FUERTES

ÍNDICE

RESUMEN.....	2
PALABRAS CLAVE.....	2
ABSTRACT.....	3
KEYWORDS.....	3
OBJETO DEL TRABAJO.....	4
METODOLOGÍA.....	5
I. LA LLAMADA “BUENA ADMINISTRACIÓN”.....	7
A. Concepto.....	7
B. Regulación básica.....	10
II. DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS EN SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.....	12
III. MODOS DE DEFENDER ESOS DERECHOS.....	17
IV. EL PROCESO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA.....	20
A. Sujetos obligados.....	20
B. Régimen del procedimiento.....	24
C. El ejercicio del derecho de acceso. Solicitud y tramitación.....	25
D. Límites al derecho de acceso y causas de inadmisión.....	30
E. Recursos contra la denegación de acceso a información.....	35
1. Falta de medios coercitivos.....	38
2. Inexactitud de la norma en materia de los recursos que proceden.....	40
3. Incongruencia en los deberes otorgados a la Abogacía del Estado.....	41
F. Recurso contencioso – administrativo.....	42
V. LA RESPUESTA AUTONÓMICA AL ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA	42
VI. CONCLUSIONES.....	46
BIBLIOGRAFÍA.....	56
ANEXO: LEGISLACIÓN APLICABLE Y JURISPRUDENCIA E INFORMES.....	58

RESUMEN

El acceso a la información pública es una de las vías principales para conseguir una Administración transparente y al servicio de los ciudadanos. Conocer las razones que han llevado al ente público a actuar de una determinada manera, cerciorar el cumplimiento exacto de todos los deberes por parte de la Administración y posibilitar una indemnización al ciudadano por los daños causados en caso de no haber obedecido a estos son algunas de las consecuencias que se desprenden del derecho de acceso a información pública.

Por su parte, el derecho a una buena administración se instaura en nuestro ordenamiento como un principio bifronte. Por un lado, como el deber de las Administraciones de actuar respetando los derechos de los ciudadanos, ofreciendo todas sus garantías y actuando bajo los principios de eficacia, eficiencia y transparencia. Y por otro, el derecho de los administrados a exigir el cumplimiento exacto de estas premisas en cada actuación administrativa y la responsabilidad de la Administración en cada una de ellas.

Una buena administración traerá consigo un aumento del “Buen Gobierno”, dotará al ciudadano de los derechos necesarios para enfrentarse a la Administración desde una posición más cercana y favorecerá la satisfacción de las necesidades mínimas que se requieran, cometido principal y razón sobre la que se sustenta el sentido de la Administración Pública.

Sin un procedimiento seguro y donde el acceso a la información pública esté nutrido de derechos para el solicitante será imposible alcanzar dicho objetivo, por lo que se analizarán las deficiencias con que cuenta nuestra actual regulación en la materia y se demostrará la necesidad urgente de solventarlas si se quiere lograr el ansiado propósito de un gobierno transparente: una buena administración.

PALABRAS CLAVE

Buena administración, derecho de acceso a información pública, transparencia, Buen Gobierno, derecho y garantías en el procedimiento administrativo, procedimiento de acceso a información pública, recursos administrativos, recurso contencioso-administrativo, Portal de Transparencia, Agenda 2030, publicidad activa, motivación, sanciones, reclamación, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Procurador del Común, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

ABSTRACT

Access to public information is one of the main ways to achieve a transparent administration at the service of citizens. Knowing the reasons that have led the public body to act in a certain way, ascertaining the Administration's exact compliance with all its duties and making it possible to compensate the citizen for damages caused in the event of not having complied with these are some of the consequences that arise from the right of access to public information.

For its part, the right to good administration is established in our legal system as a two-pronged principle. On the one hand, as the duty of administrations to act respecting the rights of citizens, offering all their guarantees and acting under the principles of effectiveness, efficiency and transparency. And on the other hand, the right of the administered to demand exact compliance with these premises in each administrative action and the responsibility of the Administration in each of them.

Good administration will bring with it an increase in "Good Governance", will provide the citizen with the necessary rights to face the Administration from a closer position and will favour the satisfaction of the minimum needs required, the main task and reason on which the meaning of Public Administration is based.

Without a secure procedure in which access to public information is nourished with rights for the applicant, it will be impossible to achieve this objective. Therefore, we will analyse the deficiencies of our current regulation in this area and demonstrate the urgent need to solve them if we want to achieve the desired purpose of a transparent government: a good administration.

KEYWORDS

Good administration, right of access to public information, transparency, Good Governance, rights and guarantees in the administrative procedure, procedure of access to public information, administrative appeals, contentious-administrative appeal, Transparency Portal, Agenda 2030, active publicity, motivation, sanctions, complaints, Transparency and Good Governance Council, Ombudsman, Charter of Fundamental Rights of the European Union.

OBJETO DEL TRABAJO

El objeto de este trabajo es ofrecer al lector una visión de la importancia del derecho a una buena administración y de su consecución a través del ejercicio del derecho de acceso a información pública.

A su vez, al tratarse de un Trabajo enfocado a la abogacía se quiere facilitar también las claves ante las que cualquier abogado debería estar alerta, tanto por las peculiaridades propias del procedimiento de acceso, en cuanto a sus aspectos formales se refiere, como para exigir ante la administración o ante los tribunales los derechos que se hayan podido ver vulnerados por el órgano competente para resolver, ya sea en el desarrollo del proceso o en la resolución misma.

Además, como tercer objetivo, se busca advertir la urgente necesidad de un cambio legislativo, para que se regule de una manera mucho más eficaz y profusa el derecho de acceso a información pública, y que el propio lector compruebe las carencias que presenta y la importancia que reviste solventarlas para conseguir un gobierno más abierto y transparente, el cual cada vez más se está descuidando y así nos lo demuestran los indicadores internacionales.

Para lograr esa transparencia se pone de relieve el derecho con que contamos todos los ciudadanos: el derecho a la buena administración. Se trata de un derecho del que derivan y en el que encuentran causa otros muchos principios integradores de suma importancia. Es relevante tomar conciencia de la existencia del mismo para poder oponerlo a la Administración en cada ocasión en la que nuestros derechos se vean minorados o vulnerados. Como medio para lograr la buena administración que merecemos, contamos con el derecho de acceso a información pública, un procedimiento que, como se detallará a lo largo del trabajo, necesita ser más específico en cada fase, atender a realidades y necesidades nuevas y solventar los problemas que se llevan produciendo desde su última regulación, hace ya una década.

El derecho de acceso a información pública nos ofrece igualdad ante la Administración, ser verdaderos partícipes de ella y la posibilidad de poder de controlar cada una de sus actuaciones. Con este propósito, se busca manifestar el interés que infiere en la actualidad, las deficiencias que muestra y la obligación de las Administraciones de respetar este derecho de principio a fin.

METODOLOGÍA

La investigación del derecho a la buena administración y al acceso a información pública se debe a mi interés por el Derecho Administrativo y por la transparencia y la lucha contra la corrupción. Desde que comencé a tener interés por la política en mi adolescencia, la palabra corrupción aparecía en cada telediario y más aún en los discursos de la oposición. Pese a un inicial y un, a veces, utópico interés por su erradicación, la continuidad de la abundancia de casos y falta de consecuencias para la clase política produjo una resignación popular frente a este mal que acecha las arcas y Administraciones Públicas. Al finalizar el Grado en Derecho, basé mi Trabajo en el estudio de la Corrupción en la Contratación pública, lo que me llevó a iniciar un estudio profundo de la legislación de nuestro país en materia de transparencia.

Al cursar mis prácticas curriculares de este Máster de Acceso a la Abogacía en un despacho abogados traté un caso muy particular. Un funcionario de carrera se había presentado a una oposición por carrera interna y para escalar un puesto. Cuando se presentó al examen ya observó que muchos opositores eran trabajadores que dependían de algunos de los examinadores, lo que le hizo sospechar. Más tarde y teniendo en cuenta lo anterior, cuando entregaron las calificaciones, le sorprendió aún más ver quiénes habían aprobado el examen y quiénes no. En la lectura y revisión del examen pudo comprobar como los mismos miembros del Tribunal que estaban ejercitando esa revisión le comunicaban que ellos no habían corregido el examen. Además, no se especificaban en las bases del concurso cómo se calificarían de manera concreta cada una de las respuestas a las preguntas planteadas. El cliente solicitó las actas de la corrección y no se las concedieron. Al presentar recurso de alzada, le inadmitieron el mismo al declararle no interesado en el procedimiento por el mero hecho de haberlo suspendido. Al llegar a nuestro despacho, él tan sólo quería resarcirse de esta burla (continuada, como él decía) de la Administración, porque “siempre pasa igual”. El Procurador de la Común y la Comisión de Transparencia de Castilla y León ordenaron en sendas resoluciones al Tribunal calificador hacer entrega de las actas de corrección, así como de los criterios de calificación obtenidos, cuya inexistencia en las bases de la convocatoria obligan a repetir para todos el examen, con un previa y nueva convocatoria y publicación de bases. Pese a ello, la Administración en cuestión continuó sin facilitarle lo solicitado. ¿Por qué? Porque si las actas de aprobados y suspensos se volvían definitivas y nombraban oficialmente a los aprobados como funcionario del

Grupo “x”, la solución del juez competente, si aplicase la jurisprudencia del TS, sería solamente la repetición del examen de nuestro cliente, mientras que el resto de los aprobados (a pesar de los conflictos de interés que se pudieran haber presentado y la ilegalidad de las bases de la convocatoria) continuarían como funcionario del Grupo “x” sin ninguna consecuencia.

La preocupación del cliente, el estudio de la materia y mi interés por la lucha contra la corrupción y la defensa de la transparencia fueron el sustento de que inclinase por el estudio del derecho de acceso a información pública y su consecuencia en un derecho, en muchas ocasiones olvidado, a la buena administración.

Para ello, utilicé la jurisprudencia de los Tribunales Europeos, formadores iniciales de este derecho a la buena administración, y del Tribunal Supremo en esta materia. Comprobé también la tardía incorporación del mismo a nuestra legislación y la difusa regulación que presenta.

A su vez, analicé cómo se desarrolla el procedimiento de acceso a información pública y todas las deficiencias y críticas que se han desarrollado desde la publicación en 2013, hace ya diez años, de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a información pública y Buen Gobierno.

La relación entre buena administración y acceso a información pública es mayúscula. No se puede entender la buena administración sin un acceso fácil y seguro a información pública y no se puede comprender el acceso a información a pública sin unas tendencias finalistas de conseguir una buena administración.

La legislación actual se encuentra obsoleta para las necesidades actuales y muy pobre en consecuencias para los entes administrativos que no cumplan con sus deberes de publicidad. Prueba de ello la encontramos en algunas regulaciones autonómicas y en cómo desarrollas ellas este derecho.

Este trabajo no versa sobre elucubraciones literarias de distintos autores y corrientes sobre un mismo hecho visto desde distintas perspectivas, sino de un estudio exacto de la regulación actual, de sus errores, la comprobación de los derechos que pueden verse vulnerados y sus consecuencias, como si de un abogado se tratase.

I. LA LLAMADA “BUENA ADMINISTRACIÓN”

A. Concepto

La buena administración es uno de los principios rectores del Derecho Público europeo y español, el cual hace referencia a la adscripción de todo acto de las Administraciones Públicas al servicio a los ciudadanos, respetando sus derechos y que responde a los principios de eficacia, eficiencia y transparencia.

Es un término que se ha utilizado desde la década de los noventa por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante) para dar nombre a aquellas buenas prácticas con que deben contar las Administraciones.

La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos (TEDH, en adelante), del TJUE y del Tribunal Supremo (TS, en adelante) también ha ayudado a la formación de este concepto, concretándolo y diferenciándolo de otros principios con los que guarda relación, como el “Buen Gobierno” o el de transparencia y acceso a información pública.

Mientras que el Buen Gobierno está orientado a los propios cargos directivos, personas físicas, y a su manera de actuar conforme al resto de principios que impone la Ley, la buena administración se dirige a todas las actuaciones públicas, tanto actos y decisiones como políticas públicas.

Además de configurarse como un principio rector, también se considera que es un derecho de los ciudadanos, de tal manera que podrán exigir tanto ante las propias Administraciones Públicas, como ante los tribunales que los actos recurridos respondan a esa buena administración. Así pues, el órgano decisor deberá tener en cuenta el derecho objetivo y todos los demás intereses y hechos relevantes, otorgándoles la ponderación correspondiente, motivándolo adecuadamente y ofreciendo al ciudadano tanto las razones que le han llevado a decidir en tal modo, como las vías de recurso con que cuenta.

El concepto de buena administración busca nutrir de derechos a los ciudadanos en todas sus relaciones con la Administración, así como exigir a esta el correcto sometimiento al ordenamiento jurídico y a los intereses generales de los ciudadanos, dejando de ser un mero aplicador del Derecho de manera totalmente objetiva y promoviendo un servicio real, cercano y garantista al ciudadano.

Las primeras referencias jurisprudenciales sobre este concepto las encontramos en el TEDH. Este tribunal utiliza el concepto de buena gobernanza (*Good governance*) del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950¹ aplicándolo a las actuaciones públicas. Así, en distintas decisiones, entre las que se pueden destacar Öneriyildiz contra Turquía, de 30 de noviembre de 2004², Moskal contra Polonia, de 2009, o Vulkuic contra Croacia, de 31 de mayo de 2016 (VARCÁRCEL FERNÁNDEZ, 2016)³, y muchas más, el tribunal impone la necesidad de que toda decisión y actividad pública responda a la necesidad de una tramitación ágil y rápida, y de manera consistente, más cuando se trate de derechos humanos fundamentales; que se utilicen los procedimientos establecidos legalmente, con aplicación de las normas de transparencia y seguridad jurídica que establezcan los mismos; y la obligatoriedad de responder de cualquier error cometido tanto en la tramitación como en la resolución del procedimiento, indemnizando al ciudadano afectado.

Por su parte, el TJUE también ha tratado de dar continuidad al principio de buena administración y seguir definiéndolo. Desde los años 60 ha abordado dicha cuestión, resultando de interés el caso C-260/90 (Technische University München v. Hauptzollamt München-Mitle (1991) ECR I-546), en el que se destaca la necesidad de escuchar a las partes y motivar suficientemente las decisiones, asegurando que ello contribuye a una buena administración (PONCE SOLÉ, 2010)⁴.

A partir del año 2000, con la promulgación de la Carta de Derechos Fundamentales de Niza se establece de manera concreta el derecho a una buena administración en su artículo 41, al que más adelante me referiré. Al contar ya con un reflejo legal del mencionado principio, los conflictos fueron en proporción directa a las veces que se admitió el mal hacer de la administración y la razón con que contaban los ciudadanos.

¹ Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>

² Sentencia Tribunal Europeo de los Derechos Humanos caso Öneriyildiz contra Turquía, de 30 de noviembre de 2004.

<https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-213699&filename=CASE%20OF%20C3%96NERIYILDIZ%20v.%20TURKEY%20-%20%5BSpanish%20Translation%5D%20by%20the%20Spanish%20Ministry%20of%20Justice.pdf>

³ VARCÁRCEL FERNÁNDEZ, P.: “El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena Administración” en, LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) *Las vías administrativas de recurso a debate*, primera edición, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, págs. 303 – 368.

⁴ PONCE SOLÉ, J.: “El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a una buena administración”, *Círculo de Derecho Administrativo*, n.º 9, 2010, págs. 77-94.

Los pronunciamientos al respecto son varios y destaca la sentencia del TJUE de 5 de febrero de 2016, GV contra Servicio Europeo de Acción Exterior⁵, en la que se defiende el respeto a ser escuchado antes de resolver, requisito ineludible para que la Administración en cuestión actúe conforme al mencionado principio; y la decisión del TJUE del 29 de abril de 2015, T-217/11⁶, Claire Staelen contra el defensor del Pueblo de la Unión Europea, donde se establece un resumen de la jurisprudencia existente, que puede concretarse en que el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales impone el requisito de que todas las personas tienen derecho a que las instituciones y demás Administraciones traten sus asuntos de manera imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. El artículo también incluye, en particular, el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, y la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. Además, la decisión también especifica que la buena administración debe entenderse como un principio general del Derecho de la Unión, como así lo detalla en las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (C 303, pág. 17)⁷.

Como no puede ser de otra manera, la jurisprudencia del Tribunal Supremo también hace acopio de esta imposición legal y ya en 2012, antes de promulgarse las actuales leyes que regulan la buena administración, el buen gobierno y la transparencia, dejaba constancia de la concreción del derecho del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española⁸ (CE, en adelante) en su artículo 105.b,

⁵ Sentencia del TJUE de 5 de febrero de 2016, GV contra Servicio Europeo de Acción Exterior, ECLI:EU:F:2016:14,

[https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&for=&jge=&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2016.02.05%2524to%253D2016.02.05&language=es&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&parties=GV&lg=&page=1&cid=4843](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&for=&jge=&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2016.02.05%2524to%253D2016.02.05&language=es&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&parties=GV&lg=&page=1&cid=4843)

⁶ Sentencia del TJUE del 29 de abril de 2015, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238.

<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-217/11&language=ES>

⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>

⁸ Constitución española.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

entre otros. Así pues, en sentencia de 30 de abril de 2012 (recurso núm. 1869/2011)⁹ se determina que la buena administración no se puede producir si no va de la mano con la transparencia y el acceso a la información. Tanto es así que explicita lo siguiente: *“En el derecho a una buena administración se integra el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, derecho reconocido en el artículo 105.b. de la Constitución (RCL 1978, 2836) y que, al igual que el derecho de audiencia o la obligación de motivar las decisiones administrativas, como decíamos, integra el contenido del derecho a una buena administración, derecho de última generación. (...) Pues bien, para que sea efectivo el derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación que se encuentra en poder de las Administraciones Públicas es necesario, desde luego, que la Administración sea profesional, objetiva, participativa y servicial, pero sobre todo es imprescindible que la Administración respete la Ley.*

El derecho constitucional de acceso que enuncia el artículo 105.b. de la Constitución es un derecho subjetivo de los ciudadanos, derecho que estos pueden ejercer con limitaciones, en concreto con las previstas en la Constitución y con las establecidas por la Ley. Y ese precepto constitucional enuncia al propio tiempo un principio objetivo de actuación de toda Administración Pública, en concreto que la Administración ha de actuar, como ya veíamos antes, de acuerdo con los principios de transparencia y participación.”

B. Regulación básica

El significado de buena administración viene complementado por el artículo 41 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, que establece que:

“1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 (recurso núm. 1869/2011), Roj: STS 3243/2012, ECLI:ES:TS:2012:3243.
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/21c505fa8ff0927d/20120530>

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.”

Este derecho concretado por la Unión Europea en este artículo 41, se ha reconocido paulatinamente en el ordenamiento jurídico español, que, a pesar de no aparecer de manera aislada en nuestra Constitución, sí se puede reconocer en los artículos 103, 105 o 106 de la misma.

Por todo lo anterior, se entiende que el derecho a una buena administración es un principio general que rige todas las actuaciones de la Administración, a la vez que nutre de derechos reales y efectivos a los ciudadanos en sus relaciones con ella.

Además, no se trata de una lista taxativa y cerrada de derechos, sino que este principio se encuentra en continua evolución y se puede aplicar a otras nuevas situaciones, aún desconocidas, en las que la Administración no garantice los suficientes derechos a los ciudadanos para que puedan defender adecuadamente sus pretensiones, incumpla las exigencias legales o donde pierda el contexto de los intereses generales de cada situación.

La Administración cuenta con numerosos privilegios, que la instauran en una situación de desigualdad y superioridad respecto de los administrados. Es por tanto crucial que cada vez que una persona se relacione con ella disponga del máximo de derechos a su favor, para no caer nunca en indefensión.

La transparencia por parte de la Administración y la facilidad en el acceso a la información pública son determinantes para que se pueda ofrecer una buena administración. Esta triada de principios son el objetivo y el medio a su vez.

Debemos lograr un acceso a información pública veraz y suficiente, mediante la transparencia. Como resultado de ello, se podrá afirmar que determinada Administración es transparente. Además, debemos conocer nuestros derechos en nuestras relaciones con la Administración, así como que sea esta la que en todo momento nos garantice los mismos. Sólo de esta manera se podrá entender cualquier acción de la Administración como buena administración.

II. DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS CIUDADANOS EN SU RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

El principio de buena administración obliga a las Administraciones Públicas a actuar siempre respetando los intereses generales y los derechos de los ciudadanos, justificando y motivando cada una de sus actuaciones y proporcionando al ciudadano conocer el porqué de cada una de ellas y su manera de impugnarlas. La transparencia y el acceso a la información pública, por tanto, resultan ser los pilares fundamentales sobre los que se sostenga ese buen hacer de la Administración, esa pretendida buena administración.

En este sentido, resulta imprescindible para los ciudadanos tener unos conocimientos mínimos en tecnología y en informática, porque será por estos medios mediante los que se podrá acceder a esta información en la mayoría de los casos, de tal manera que sólo aquellos que tengan desarrolladas estas capacidades podrán acceder a la información que se nos facilita por parte de las Administraciones a través de los Portales de Transparencia. Con el avance tecnológico actual, pronunciado en gran medida como consecuencia de la crisis sanitaria vivida hace pocos años, las relaciones con las Administraciones se realizan de manera virtual, electrónica¹⁰; es por ello que debemos fijar nuestras miras en los derechos que nos asisten en nuestras relaciones electrónicas con la Administración. Con tal pretensión debemos conocer primero los derechos que tenemos como administrados en nuestra relación con la Administración y, en segundo plano, atender a que ninguno de ellos sea vulnerado, pues por su novedad y

¹⁰ALMONACID LAMELAS, V.: “El coronavirus implanta el teletrabajo en el sector público o la constatación de que toda crisis es una oportunidad”, *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, n.º 352, 2020.

desconocimiento general, la Administración electrónica se puede convertir en un terreno fangoso y desconocido para los ciudadanos.

No se puede tratar la buena administración actual sin resumir brevemente qué es la administración electrónica, los derechos que nos asisten en esta nueva Administración y cuáles son los peligros que se deben afrontar y los canales para disiparlos.

La Ley 39/2015¹¹ da origen a un nuevo procedimiento administrativo: el procedimiento administrativo digitalizado. Este procedimiento se regula tanto en la ley anteriormente citada, como en la Ley 40/2015¹² y en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos¹³. En ellas se establece el íter procedimental que deberán tener los ciudadanos en sus procedimientos administrativos.

Resulta de interés el RD 203/2021, nombrado anteriormente, en el que se establece con claridad los canales de asistencia a los ciudadanos para el acceso a los servicios electrónicos, los detalles de los Portales de Internet de las Administraciones Públicas, del Punto de Acceso General electrónico, el contenido y los servicios de las sedes electrónicas y particularidades del procedimiento administrativo electrónico, todos ellos fundamentales para conseguir un acceso a la información pública de manera eficaz.

Es imprescindible, por tanto, conocer los derechos con que contamos como ciudadanos en nuestras relaciones con la Administración, los cuales vienen enumerados en el artículo 13 de la LPAC. Entre ellos, destacan el derecho a comunicarse con la Administración mediante un Punto de Acceso General electrónico, recibir asistencia en el uso de estos medios electrónicos para relacionarse con la Administración, al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013¹⁴, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico, a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en

¹¹ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

¹² Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

¹³ Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5032>

¹⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas, a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente, y todos cuantos les confieran el resto del ordenamiento jurídico.

Si particularmente nos encontramos incursos en un procedimiento con la Administración, además de los anteriores, contamos con los derechos que nos otorga el artículo 53 LPAC por ser interesados en el mismo. Entre ellos, cabe resaltar el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados; el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimiento y a poder consultar esta información a través del Punto de Acceso General electrónico cuando la relación con la Administración sea por medios electrónicos; a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico, y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución; a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, entre otros.

Además de estos dos artículos que resultan ser fundamentales para conocer los derechos de los administrados, la Ley 3/2018, de Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales¹⁵ instrumentaliza una serie de derechos con los que se debe contar en todo proceso con la Administración. Establece distintos derechos digitales que dan muestra de cómo tiene que regirse todo procedimiento que utilice estos medios. No está solamente dirigido a la Administración,

¹⁵ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

sino todo lo contrario, facilita que todas aquellas personas que utilicen medios digitales tengan los mismos derechos¹⁶.

Entre los mismos destacan, entre otros:

- El derecho de acceso universal a Internet: El derecho de todos a acceder a Internet sin ningún tipo de distinción, garantizando un acceso universal, asequible, de calidad y no discriminatorio para la población.
- Derecho a la seguridad digital: Los usuarios tienen derecho a la seguridad de las comunicaciones que transmitan y reciban a través de Internet. Los proveedores de servicios de Internet informarán a los usuarios de sus derechos.
- Derecho a la educación digital: En lo referente a la Administración Pública, la Ley establece la necesidad de incorporar a los temarios de las pruebas de acceso a los cuerpos superiores y a aquellos en que habitualmente se desempeñen funciones que impliquen el acceso a datos personales materias relacionadas con la garantía de los derechos digitales y en particular el de protección de datos.
- Derecho a la actualización de informaciones en medios de comunicación digitales.
- Derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales en el ámbito laboral.
- Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.
- Derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo.
- Derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral.
- Derecho al olvido en búsquedas de Internet.

Para la consecución de la efectividad de los derechos anteriores resulta de vital importancia que se establezcan desde el Gobierno central, de Comunidades Autónomas y de Entidades locales políticas que impulsen los derechos digitales y su desarrollo.

¹⁶ RALLO LOMBARTE, A.: “Una nueva generación de derechos digitales”, *Revista de Estudios Políticos*, n.º 187, 2020, págs. 101 – 135.

Resulta determinante que el acceso a internet sea universal, que se garantice que todas las personas puedan acceder a información pública o que puedan realizar cualquier trámite con la Administración de manera electrónica con las menores dificultades posibles¹⁷. En este sentido, las Administraciones deben servir al ciudadano ofreciéndole el apoyo que necesiten para que la relación sea integral y plena en garantías. Es imprescindible que nadie se vea perjudicado por la creación o evolución de la “e-administración”.

En este sentido, un aspecto a mejorar y que se pretende desde distintos sectores de la sociedad es la mejora de los Portales de Acceso, de manera que sean mucho más claros y que unas páginas web difieran en lo menos posible de otras, más aún cuando los distintos Portales dependen de la misma Administración. El acceso debe ser lo más sencillo y claro, existiendo siempre información sobre cómo actuar durante todo el procedimiento y canales de asistencia efectivos.

Para que se produzca la buena administración pretendida, el ente público debe proveer una relación que se desarrolle en un entorno de seguridad digital, en la que las propias páginas web, sus procesadores y demás archivos donde guarden la información pertinente no se desvirtúe ni se filtre a otras entidades privadas, ni tenga acceso a ella quien no sea interesado en la misma.

El administrado y el empleado público, además, también debe conocer que cuenta con esos derechos al olvido, a la propia imagen y a la intimidad. Estos derechos se suelen ver vulnerados en procesos que inicia la Administración contra el administrado o empleado público, y tampoco aquí deben perder su eficacia. Son derechos que deben imperar en toda relación con la Administración y que esta debe respetar siempre.

Para que se cumpla todo lo anterior, resulta imprescindible que sea la propia Administración la que forme a sus empleados públicos en todas estas materias, de tal manera que sean conocedores de los entresijos de esta manera de realizar el procedimiento administrativo y de los derechos y obligaciones con que cuentan ambas partes para ofrecer el mejor servicio al ciudadano.

¹⁷ GARCÍA MARTÍN, L.: “Respuestas jurídicas al paradigma digital en los procedimientos administrativo común y de adjudicación contractual”. Tesis doctoral, Universidad de León, 2022, págs. 308-358.

El ciudadano debe contar con que la Administración respete estos derechos y con que tiene la obligación de hacerlo. En este sentido, en el caso de no actuar conforme a la anterior premisa, el ciudadano estará en su derecho de ser indemnizado y de recurrir en las vías que procedan, y que más adelante veremos, por una mala actuación de la Administración.

La buena administración es un derecho de los ciudadanos y como tal debe ser exigido siempre y en todo lugar. Así, para conocer si se está desarrollando adecuadamente el procedimiento o no, la transparencia y el acceso a la información pública serán fundamentales para cumplir nuestro objetivo. En caso de reconocer alguna irregularidad o incumplimiento, o en caso de que no se nos conceda el acceso a la información requerida, deberemos defender nuestros derechos mediante las diversas vías legales que nos ofrece nuestro ordenamiento jurídico.

III. MODOS DE DEFENDER ESOS DERECHOS

En muchas ocasiones, la Administración no obra conforme a lo estipulado en la legislación y nos encontramos situaciones en las que la resolución por la que se deniega lo solicitado no está lo suficientemente motivada, ocasiones en las que no se ha permitido acceder al expediente, procedimientos en los que se han visto minorados los derechos de los ciudadanos y no se les ha facilitado la suficiente información o donde no se ha concedido el derecho de audiencia efectivo que correspondería. En definitiva, las posibilidades son múltiples y la consecuencia fundamental de todas ellas es la misma: un mal ejercicio por parte de la Administración. Ante ello, como hemos visto anteriormente, los ciudadanos contamos con el derecho a una buena administración.

La forma de hacer efectivo este derecho es, de manera general, a través de los recursos una vez se nos han infligido esa mala administración.

Es conveniente determinar, muy sucintamente, las características de los tipos de recursos que existen¹⁸. En este sentido podemos establecer dos diferenciadas vías:

- La vía administrativa: El artículo 112 LPAC otorga a los ciudadanos la posibilidad de recurrir en una vía previa a la judicial, la vía administrativa,

¹⁸ COSCULLUELA MONTANER, L: *Manual de Derecho Administrativo*. 29ª edición, Civitas S.A.U., Pamplona, 2018, págs. 544 – 610.

CAMPOS ACUÑA, C.: *Comentarios a la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas*. El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2021.

las resoluciones y los actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, siempre que se funden en alguna de las razones de nulidad o anulabilidad que establecen los artículos 47 y 48 de la misma ley. El recurso, dependiendo de si el acto a recurrir pone fin a la vía administrativa o no, será de alzada o de reposición:

- El recurso de alzada es un recurso pensado para las resoluciones y actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa, que será resuelto por el superior jerárquico al órgano que dictó el acto recurrido. Este recurso podrá interponerse ante quien es competente para resolver, el superior jerárquico, o ante quien lo dictó, teniendo este la obligación de remitirlo al superior obligado de resolver.
 - El recurso potestativo de reposición es otro recurso con que cuenta el ciudadano, regulado en el artículo 123 LPAC. Este recurso valdrá para aquellos actos que sí pongan fin a la vía administrativa, y es potestativo por ese motivo. Al poner fin a la vía administrativa, ya se podría acudir a la vía judicial, sin embargo, la ley nos permite este recurso administrativo que no supondrá los costes procesales de la vía judicial y que, al contar también con la obligación de ser resuelto por el órgano competente, también nos otorgará más tiempo si es lo que deseamos, por ejemplo, si nos beneficiase la dilación del proceso, o conseguir la reiterada negativa de nuestras pretensiones, entre otros casos, ayudándonos a sostener la razón del consiguiente recurso contencioso administrativo.
 - Recurso extraordinario de revisión: Se podrá presentar este recurso solamente en los casos estrictamente previstos en la LPAC, en su artículo 125. Mediante este se revisará la resolución de manera muy excepcional.
- La vía judicial:
- Recurso contencioso administrativo: Para el caso que no veamos nuestras pretensiones atendidas y hayamos cumplido con las exigencias que nos indica el artículo 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

(LJCA, en adelante), contaremos con la posibilidad de presentar ante el juzgado de los contencioso que compete. El citado artículo dice así:

“1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley.”

De este modo, una vez recurrido en alzada y agotada la vía administrativa, continuaremos con la posibilidad de que sea un juez quien confirme la postura esgrimida por nuestra parte y, en su caso, condene a la Administración Pública.

Las peculiaridades de este recurso, como que se deba utilizar el procedimiento ordinario o el abreviado, el modo de presentar los escritos u otras cuestiones y formalidades se regularán por esta ley en los artículos 43 y siguientes.

Resulta necesario entender bien la anterior división y tener claro si el acto que queremos recurrir es susceptible de recurso administrativo o contencioso administrativo y, en caso de ser administrativo, si el que procede es el de alzada o el de reposición, pues la correcta elección del recurso a escoger será determinante en la admisión y posterior resolución de nuestra problemática con la Administración Pública.

Si bien, cuando se trate de un procedimiento en el que se ha requerido acceso a información pública, la tramitación del mismo y sus respectivos recursos no deben guiarse por las anteriores reglas, sino por lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT, en adelante), como veremos en el siguiente apartado.

IV. EL PROCESO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

La Ley de transparencia, acceso a información pública y buena gobierno es la encargada de dilucidar cómo se desarrollará todo procedimiento administrativo que verse sobre cuestiones de acceso a información pública.

A. Sujetos obligados

La primera consideración a tener en cuenta cuando iniciemos un procedimiento para acceder a información pública será conocer si el sujeto (Administración Pública) al que se la vamos a solicitar tiene la obligación de prestarla o no está sujeto a ello. Así pues, el artículo 2 LT especifica las Administraciones Públicas que están obligadas a lo dispuesto en la propia ley y que tienen un deber de información pública con el fin de ser transparentes. Entre otros, se puede destacar la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales, las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad, las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas; las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo; 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, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo y el resto de entidades públicas a que hace referencia el citado artículo. Esas actividades sujetas a Derecho Administrativo conviene retrotraerlas a un plano más gráfico para conocer si se trata de Derecho Administrativo o no. Así, se encontrarán bajo este paraguas materias como la de personal o la de bienes sin mayor complejidad, mientras que, debido a la ambigüedad que puede suponer tan solo nombrar “actividades de Derecho Administrativo”, otras materias como la contratación pueden aparecer más difusas, imposibilitando que se concluya si quedan excluidos o no todos aquellos contratos que se rijan por el Derecho mercantil, civil o laboral, es decir, aquellos que no estén sujetos a Derecho Administrativo, como cita el artículo.

Todos los anteriores organismos públicos tienen una obligación de transparencia activa, de manera que estos publiquen de oficio en su sede electrónica la información que está sujeta a los deberes de publicidad activa (art. 5, 6, 8 y 10 LT) en las formas y modos previstos en la ley, y, por otro lado, cuentan con una obligación de transparencia pasiva al tener que resolver los procedimientos de acceso a información pública que los particulares comiencen.

Es importante remarcar la distinción que establece el legislador a la hora de diferenciar lo que se entiende por Administración Pública como tal, de aquellos organismos públicos que no tienen la consideración de Administración Pública. Este hecho es determinante porque a los primeros sí se les exigirán los mandatos de publicidad activa, mientras que a los segundos tan sólo les serán de aplicación algunos de ellos (artículos 5, 6.1, 6 bis, 7 y 8 LT)¹⁹.

Una vez esclarecidos esos sujetos públicos que cuentan con la sujeción directa a la ley, con un nivel de intensidad que podemos calificar de máximo, el resto de los sujetos, los enumerados, por ejemplo, en el artículo 2.1.e) ó 2.1.f) LT cuentan con un nivel de intensidad intermedio. Así pues, aunque también recaiga sobre ellos la obligación de publicidad activa de información, sólo deberán resolver aquellas cuestiones que se les presenten sobre acceso a información pública pero que se refieran al ámbito de su actividad sujeta a Derecho Administrativo. El régimen jurídico propio de cada sujeto *“actúa como una especie de muralla, ya que toda la información que haya sido elaborada, adquirida u obre en poder de estos sujetos que se encuentre extramuros de su actividad sujeta a Derecho Administrativo, es inaccesible”*²⁰ (ANDREU LLOVET, 2022).

De esta manera, estos organismos no deberán ofrecer información ni de manera activa ni a través del derecho de acceso a información pública sobre cuestiones materiales, es decir, aquellas que son propias de la función constitucional, estatutaria o institucional de las mismas, como la defensa de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, en el caso del DPU o los Defensores del Pueblo autonómicos; el control de constitucionalidad de las leyes o la resolución de conflictos de competencias entre el Estado y las CCAA, en el caso del TC, o la ordenación bancaria y la actuación como

¹⁹ ANDREU LLOVET, R.: *El acceso a información pública en España: ¿Truco o trato?* Ed: Tirant Lo Blanch, 1ª edición, Valencia, 2022, págs. 114 – 119.

²⁰ ANDREU LLOVET, R.: *“El acceso a información (...)”* Ob. Cit., pág. 119.

Banco Central del Estado en el caso del Banco de España. Sólo se podrá acceder a las relativas a su administración y gobierno interno, en los mismos términos que los datos e informaciones relativos a la actividad del resto de las entidades mencionadas en las otras letras del art. 2.1 LT (artículos 5.1, 6, 6 bis, 7 y 8 LT)²¹.

En estas consideraciones, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno basa la razón de esta separación a efectos de transparencia de las funciones constitucionales, institucionales o estatutarias de las entidades del aptdo. f) y su actividad administrativa se halla en la especificidad o singularidad de las primeras frente a la universalidad de las segundas, y determina que: *“La publicidad o el suministro de información sobre, por ejemplo, el desarrollo de la función legislativa o de control del Ejecutivo por parte de las Cámaras parlamentarias; sobre la fiscalización, auditoría o control de las cuentas públicas por los Tribunales y Cámaras de Cuentas o sobre el ejercicio de función consultiva del Estado o las CCAA por parte de los órganos consultivos, está necesariamente sujeta a unas exigencias y limitaciones formales y materiales diferentes de las aplicables a los datos o informaciones referidos a actividades que, como la administración de recursos humanos, la gestión presupuestaria o la ordenación de pagos, se repiten sin variaciones significativas en todos los organismos, entes o instituciones públicas. Así, parece lógico a este CTBG que la transparencia de la actividad constitucional, estatutaria o institucional de los órganos constitucionales, de relevancia constitucional y estatutaria, por una parte, y de la actividad propia del BdE, por otra, se ajuste a unos parámetros y cauces jurídicos distintos -y, seguramente, más exigentes- que los aplicados a aquella parte de su actividad que se ajusta a las mismas reglas y procedimientos que el resto de los sujetos públicos.”*

En un tercer lugar, se encuentran los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otras entidades privadas subvencionadas que, aunque el artículo 3 LT les conceda la consideración de sujetos obligados a esta ley, estos tan sólo cuentan con ciertos mandatos de publicidad activa y en ningún caso pueden ser objeto de solicitudes de acceso a información pública. Además, deben ser los propios partidos políticos (o el resto de los ejemplos) quienes *motu proprio* publiquen la información que consideren. Así pues, el ciudadano que quiera acceder a información pública de un determinado partido político sólo podrá acceder a aquella que la Ley establece que el partido en

²¹ Criterio interpretativo 3/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Publicidad Activa. Ámbito subjetivo.” 20 de diciembre 2019.

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/3-2019.html

cuestión debe publicar voluntariamente. Cabe aquí comentar la introducción del artículo 6 bis a raíz de la publicación de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los Derechos Digitales y de su Disposición Final undécima, en la que se obliga a los sujetos enumerados en su artículo 77.1 a la publicación de un inventario de actividades de tratamiento de datos personales, y, sin embargo, en esta lista de sujetos obligados no aparecen mencionados los sujetos recogidos en el artículo 3 LT. Es decir, partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, pueden tratar (y tratan) nuestros datos personales sin la obligación de publicar un inventario de dichas actividades y tampoco los ciudadanos tendremos acceso a dicha información aunque lo solicitemos.

De este análisis sobre qué sujetos son obligados a prestar transparencia y en qué modo y forma, así como ante quién se puede oponer nuestro derecho de acceso a la información se pueden obtener ya distintas conclusiones entre las que se pueden destacar el distinto régimen aplicable a cada institución, la falta de concreción legal acerca de los requisitos con que debe contar la información que se divulga *motu proprio*, la determinación del tiempo que debe estar publicada la información en la sede electrónica o página web, cuándo debe ser actualizada, o la conveniencia de publicar otro tipo de información. A este último apunte se refieren FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIÓ (2014)²² alertando de la escasez de información que se publica, por ejemplo, en la muestra de los sueldos de altos cargos, al no contar con dietas o asistencias; la obligación para los representantes locales de presentar las declaraciones de bienes y actividades, pero no para los Gobiernos estatal o autonómicos; la no publicación de la agenda del Presidente, los informes de auditoría y fiscalización que realizan los órganos de control interno, un listado de la información que obre en poder de los sujetos obligados, la prórroga de los contratos, la resolución anticipada de contratos, las actas de las comisiones de contratación, el número de liberados sindicales, los costes que se derivan de estas liberaciones, etc. La falta de vinculación de los partidos políticos a una transparencia real, al aparecer nombrados en la ley, pero sin obligaciones claras y sin poder de ser transparentes, ya que en el momento que no se facilita que el ciudadano tenga una vía para acceder a información tan trascendente como la financiación del mismo, parece

²² FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 1/2013, de 9 de diciembre*. Ed: Editorial Aranzadi, 2014, Pamplona, España, págs. 114-118 y 135-138.

responder más a pura apariencia que a un compromiso real con la transparencia pública y el acceso a información.

B. Régimen del procedimiento

La Disposición adicional primera de la Ley de Transparencia nos ofrece una serie de limitaciones al derecho de acceso. El precepto establece que:

“1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.”

De esta disposición se extrae que, en realidad, no toda persona va a poder acceder a la información conforme a las garantías que se establecen en esta ley. Por un lado, cuando se trate de un procedimiento en curso, quien tenga la condición de interesado, deberá acceder a la información conforme a las reglas del procedimiento en el que esté incurso y no por lo aquí establecido. Es decir, aquél que se encuentre en esa condición de interesado podrá tener acceso a la información que conste dentro del expediente administrativo, pero no a todo el resto de información que puede ser vinculante o de ayuda para mejorar su derecho de defensa. Se trata entonces de un sinsentido que quien no sea interesado pueda acceder a información que no se contenga en el expediente administrativo de ese determinado caso, pero que se haya emitido en el marco de ese procedimiento, y que quien sí tenga condición de interesado en el mismo no pueda acceder a ello conforme a lo dispuesto en la Disposición adicional primera de esta ley. Si fuere este el caso, se debería acoger el interesado al artículo 53.1.a) LPAC demandando esta situación incoherente.

En segundo lugar y de igual o mayor relevancia, se desplaza esta normativa por un número indeterminado de normas que regulen una materia de manera especial. Así, todas aquellas cuyas normativa contenga un régimen jurídico específico tampoco se

desarrollará conforme a las garantías que se establecen en esta ley. El problema radica en permitir un listado no cerrado de regímenes jurídicos específicos diferentes que regulará ese derecho de acceso, aunque se mantenga, en estos apartados segundos y tercero, la supletoriedad de esta ley. Así, como alertó el profesor EMILIO GUICHOT (2013)²³ al Congreso de los Diputados en la Comparecencias para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno antes de ser aprobada, el derecho de acceso dependerá del archivo en que conste, ya que al permitir desplazar el derecho de acceso contemplado en esta Ley de Transparencia por el que aparezca en su régimen jurídico específico, si la normativa reglamentaria de desarrollo determina que cierta información quede salvaguardada bajo un concreto régimen jurídico, esta será inaccesible. Así es el caso de toda aquella información que no se encuentra en archivos de gestión o de oficina, es decir, los archivos generales, los intermedios o los históricos. Estas categorías de archivos son regladas de manera distinta en cada Comunidad Autónoma, de tal manera que en función del régimen jurídico que le asigne a la información contenida en cada uno de ellos, el derecho de acceso será posible o no, haciendo depender el alcance del derecho de los ciudadanos al tipo de archivo donde obre la información a la que van a intentar acceder.

La consecuencia de todo ello es que todo aquel que ya esté dentro de un procedimiento en condición de interesado, deberá continuar por las normas de ese procedimiento, privándole de acceder o de exigir la información solicitada conforme a lo dispuesto y garantizado por esta Ley de Transparencia. Además que se permite que tampoco se pueda acceder a información de toda aquella materia que esté regulada por un régimen específico. Es decir, al faltar esa concreción legal de materias, tan sólo se tiene que regular específicamente aquella en la que no se quiera ser transparente para tener una razón suficiente como para inadmitir todas aquellas solicitudes de derecho de acceso que se presenten ante el órgano en cuestión.

C. El ejercicio del derecho de acceso. Solicitud y tramitación

El acceso a información pública se enarbola como un derecho universal para todas las personas, tanto físicas como jurídicas. El artículo 17.1 LT establece que dicho procedimiento se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá

²³ GUICHOT, E.: “Comparecencia para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, X legislatura, núm. 254, 2013, pág.18.

dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Esta información pública será todo aquel documento o contenido que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la ley (art. 2) y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, conforme a la definición que la propia ley nos confiere sobre qué debemos entender por información pública en su artículo 13.

Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas (art. 4), la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas.

Este artículo 17 exige ciertos requisitos para la presentación de una solicitud que ponen en entredicho los términos «transparencia y buen gobierno», si es eso lo que se quiere conseguir con el acceso a la información pública. En este sentido, siempre se necesitará una firma para reconocer la identidad del solicitante, cuando esta no debería ser siempre y en todo lugar obligatoria. Para información pública que no se necesita demostrar ningún interés cualificado, no debería ser una obligación que se acreditase la identidad del sujeto. Así pues, de reciente incorporación, podemos observar cómo las normas autonómicas como la valenciana, superan los problemas que se derivan de este requisito. En concreto, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana²⁴ en su artículo 31.3.a) establece que: “En el supuesto de que la tramitación sea por vía telemática, la identificación se realizará sin que sea necesaria la acreditación mediante certificación electrónica, siempre que se garantice suficientemente la identidad de la persona solicitante y sin que ello excluya los sistemas de firma electrónica admitidos en la sede de la Generalitat”, que entendiéndolo de manera conjunta con lo dispuesto en su artículo art. 30.2: «Con el fin de garantizar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, deberán omitirse todas aquellas exigencias y requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo, sobre todo en cuanto a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento» se ofrece un acceso a la información pública mucho más real y cercano al ciudadano, eliminando problemas innecesarios.

²⁴ Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-8187>

Por su parte, la información solicitada, pese a la parquedad del artículo, deberá estar identificada de manera «suficiente» para que sea admitida la solicitud²⁵. Es importante la distinción de «suficiente» de otras palabras, como la incluida en la Ley valenciana referenciada anteriormente, que requieren la identificación «adecuada». Será por tanto determinante si la identificación empleada es lo suficientemente certera, en vez de adecuada, como para que el sujeto al que nos estamos dirigiendo conozca a qué información queremos acceder. La palabra «suficiente» abarca más campo y resulta más protectora para el ciudadano que quiere ejercer su derecho.

También se determina en el artículo 17 que no será necesario motivar la solicitud y que la falta de la misma no será causa de inadmisión, pero deja entrever la importancia de la misma aduciendo que “podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”. ANDREU LLOVET (2020), en su tesis doctoral, demuestra cómo en la práctica las Administraciones sí requieren esta motivación e incluso le deniegan acceso a información por la carencia de esta. Resultará muy importante motivar la solicitud cuando entren en juego intereses en conflicto. Si se quiere demostrar un “interés público superior” para que nos permitan acceso a la información que no quieren conceder, será más que recomendable motivar adecuadamente dicho interés. En palabras de la misma autora: *“cuando exista un “interés privado superior” la motivación será teóricamente voluntaria (art. 17.3 LT), pero, en la medida en que se pretenda que sea considerada antes de dictar la resolución del supuesto de hecho del que se trate, prácticamente forzosa, porque sin esta última el órgano encargado de resolver no podrá tener en cuenta la presencia del referido interés.”*²⁶

Además de las imprecisiones advertidas, el artículo 19 también presenta distintas carencias que deberán ser suplidas con la aplicación general de la LPAC. Podemos distinguir entre estas últimas, qué ocurrirá cuando se omita la dirección a efectos de notificaciones y cuál será su consecuencia. En este sentido, el artículo 19.2 establece una consecuencia para la situación en que sea escasa la descripción de la información a la que se quiere obtener, otorgando un plazo de 10 días para que la concrete; sin

²⁵ FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Derecho de acceso: Dos novedades autonómicas en 2022 y una tercera que no pudo ser”, *Revista Española de Transparencia*, n.º 15, segundo semestre, 2022, págs. 35-62.

²⁶ ANDREU LLOVET, R.: *El acceso a la información pública en España: Del idealismo al realismo jurídico*. Tesis doctoral, Universidad de Lleida. 2020, pág. 483.

embargo, para el caso anterior, el de los defectos formales de la presentación de la solicitud, no se establece nada. Por ello, tendremos que aplicar el artículo 68 LPAC y su plazo de 10 días para la subsanación de defectos formales. Estas solicitudes deberán cumplir con las exigencias de los artículos 14, 15 y 18 para que puedan ser admitidas, punto al que se atenderá más adelante. La tramitación concreta de la solicitud se regirá por lo dispuesto en su artículo 19, que presenta las mismas imprecisiones que el 17.

En primer lugar, cuando la solicitud se realice ante un órgano que no posea la información este la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante; sin embargo, no se establece un plazo en el cual el órgano incompetente le comunique al competente la solicitud, ni plazo para comunicarle al solicitante -en caso de no conocer al competente- la inadmisión a trámite por incompetencia del órgano de la información solicitada, pues, como critica la doctrina, el plazo general de un mes parece excesivo²⁷.

La anterior descripción de cómo se seguiría el procedimiento no resulta del tenor literal de la ley, sino de la interpretación que se le ha querido extraer a las confusiones que presenta este artículo 19 con el 18. Este último establece entre una de las causas de inadmisión a trámite la presentación de la solicitud ante un órgano incompetente, es decir, un sujeto que no posee la información solicitada. La inadmisión, por tanto, sería automática. El artículo 19, por el contrario, establece que, a pesar de la incompetencia, cuando sí conozca qué sujeto debe resolver sobre la misma, le reenviará de oficio la solicitud. La confusión es obvia: ¿Se inadmite o no? Porque el artículo específico de causas de inadmisión establece de manera clara y concisa que sí, pero el siguiente artículo, así como uno de los servicios de las Unidades de Información del artículo 21, son opuestos a este. La solución al problema sería la reforma del artículo atendiendo a lo descrito en el párrafo anterior.

Por otro lado, el artículo 19.4 establece la conocida como “regla de autor”²⁸, que dice así: “Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”. No se permite que el ciudadano tenga constancia de ello, ni derecho para él, ni obligación para el sujeto que

²⁷ ANDREU LLOVET, R.: “*El acceso a información pública (...)*” Ob. Cit., págs. 152- 161.

²⁸ FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “La regla de autor en el acceso a información pública”, *Revista Española de Transparencia*, n.º 6, Primer semestre, 2018, págs. 57-64.

recibió la solicitud; y tampoco que se le notifique de tal circunstancia en ningún plazo. El segundo aspecto a destacar es que dicha derivación no computa dentro del plazo de resolución, sino que tan sólo se trataría de una derivación de la solicitud, que no acarrearía dicha consecuencia.

La regla del 19.4 sólo es de aplicación para el caso de que el sujeto que elaboró la información corresponda con otro sujeto obligado de los descritos en el artículo 2.1, pero no lo será cuando el sujeto esté comprendido dentro del artículo 4 (personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas). Para este último caso, la competencia para decidir no la tiene ese sujeto que elaboró la información, sino la Administración, del artículo 2.1, a la que se encuentre vinculado.

FERNÁNDEZ RAMOS (2018) ejemplifica dos situaciones en las que el derecho de acceso quedaría conculcado por esta regla de autor. En primer lugar, para el caso de que el sujeto que elaboró la información ya no la posea, y sí la contenga el órgano a quien se dirigió la solicitud. La solución que ofrece es la de habilitar un trámite de consulta a la autoridad que elaboró la información, y mantener la competencia en la autoridad que la posee. La otra posibilidad que puede ocurrir es que el sujeto que elaboró la información haya sido suprimido o extinguido, debiendo en tal caso entenderse que la competencia corresponde al órgano sucesor que detente la información y, en caso de duda, al órgano que efectivamente la posee.

La ley deriva la competencia para resolver a aquel que haya elaborado la parte principal de la información, volviendo a la problemática de determinar qué es principal, cuál es esa parte, quién la elaboró y, sobre todo, quién decide todo esto. En la práctica se pueden dar casos muy complejos en los que no sea nada fácil determinar estas premisas, por lo que si alguna Administración tuviera algún interés oculto y fraudulento de no ofrecer la información, podrá estar botando la pelota de la solicitud del tejado de esa Administración al de otra todo el tiempo que quieran sin que ninguna de ellas se haga cargo de suministrarla y de cumplir con el derecho de acceso.

A todo lo anterior, debemos sumarle que no existe determinación legal exacta de comunicación al solicitante de la situación, por lo que se deberá sobreentender una aplicación similar al del artículo 19.1. Por tanto, el sujeto en cuestión deberá emitir una resolución de inadmisión motivada y notificarla al solicitante. Por todo ello, es clara la necesidad de que exista en la ley un plazo máximo de remisión de la solicitud.

D. Límites al derecho de acceso y causas de inadmisión

Además de las analizadas en el apartado anterior, cabe mencionar la concreción exacta de límites al derecho de acceso realizada en los artículos 14 y 15 LT. Por un lado, el artículo 14 afirma que el derecho será limitado cuando la información solicitada afecte a una serie tasada de situaciones, entre las que se puede destacar la seguridad nacional, la defensa, la seguridad pública... Mientras que el artículo 15 hace referencia a aquellos casos en los que la información deseada contenga datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos que prevalezcan al interés del derecho de acceso.

Para ambas situaciones la ley prevé que la Administración competente de resolver dicha solicitud motivará su decisión, conforme al artículo 20.2 LT. Además, refuerza estas dos situaciones de manera distinta. Para el caso de inadmisión por algunos de los motivos recogidos en el artículo 14, las resoluciones deberán ser publicadas una vez comunicadas a las partes interesadas, así como la redacción exacta de los motivos a tener en cuenta a la hora de realizar el juicio de valor sobre qué derecho prevalece cuando el acceso ponga en riesgo datos personales protegidos.

Los supuestos de hecho son múltiples y rara será la ocasión en que la resolución del conflicto sea claro y automático. Es por ello que, como bien garantiza la ley, la ponderación debe ser ajustada, justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo siempre al caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. Tanto la doctrina como la LTBG²⁹ establece distintos juicios de valores, como el “test del daño” o el “test del interés público”, pero la resolución variará en función de cada órgano decisor, es por ello que nuestras alertas deben activarse ante la comprobación de dos realidades:

- La debida y suficiente motivación de la denegación del acceso, la cual responda justificadamente a los motivos determinados legalmente.

²⁹ En la exposición de motivos de la LTBG, en su Preámbulo, se ofrece la siguiente definición sobre cómo se deben ponderar los intereses en juego: “En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del 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.”

- Que el órgano que ha resuelto la petición haga uso de lo estipulado en el artículo 16 LT, si fuere posible. Este artículo garantiza el acceso parcial a la información. De tal manera que se pueda acceder a toda aquella información que, sin perjudicar ninguno de los intereses afectados del artículo 14, tenga sentido y no resulte una información distorsionada. Debemos atender también a que se cumpla la fácil solución que nos ofrecen los artículos 14.3 y 15.4 que, en la misma línea que el artículo 16, siempre que con la disociación previa de los datos a los que no se pueda acceder, se nos conceda el acceso al resto de información.

Por su parte, en el artículo 18 se exponen también una serie de límites al derecho de acceso, los cuales serán utilizados como causas de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso. Por la relevancia del mismo, merece la pena analizarlo minuciosamente. En concreto, prevé:

“1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

- a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.”

Entre las características de este artículo que regula las causas de inadmisión de una solicitud de acceso, debemos destacar la imposibilidad de acceder a documentos e

informes internos entre Administraciones, al otorgarles la consideración de información auxiliar o de apoyo, cuando, en definitiva, son elementos claves para entender el porqué de una decisión, las razones que han llevado al órgano competente a tomar una decisión, para conocer el proceso hasta la actuación concreta y para ser transparentes y ofrecer al ciudadano una información veraz y realista.

Una mejor redacción del apartado 1.a) también ayudaría a que se obtuviera mayor transparencia, como con una simple obligación para el órgano que resuelva dicha solicitud de indicar cuándo se prevé que se tenga configurada la información solicitada³⁰, así como que en el momento en que esté ya disponible le llegase una notificación del estado de esta al ciudadano que la solicitó.

Por su parte, los apartados b) y c) han debido ser acotados por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, debido a que por su amplitud terminológica podrían ser utilizados indistintamente en multitud de casos. Toda la información que posea la Administración debería de ser conocida por los ciudadanos y tener acceso a ella, siempre que no ponga en riesgo otros intereses como los vistos en los artículos 14 y 15. Si la Administración se basa en que la importancia de lo redactado en esas “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas” es ínfima y carece de valor, debería de ser el ciudadano quien concluyera dicho pensamiento, que fuera él quien confirmase tal consideración. En este sentido, ha tenido que pronunciarse el CTBG sentenciando que es el carácter auxiliar o de apoyo de este tipo de información y no el hecho de que sea o se denomine una nota, borrador, resumen o informe interno lo que conlleva la posibilidad de aplicar la causa de inadmisión³¹.

Según la propia Administración la razón de ser de esta causa de inadmisión es que tener acceso a este tipo de información puede condicionar, comprometer o perjudicar

³⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *El Derecho de acceso a la información pública en España*. Ed: Editorial Aranzadi, 2017, Pamplona, España, pág. 268.

³¹ Resolución 282/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Ministerio de la presidencia. 11 de noviembre de 2015.

<https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:b86e9911-e03e-4d16-94c6-fc457e37902a/0282-2015.pdf>

Criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo”. CI/006/2015. 12 de noviembre de 2015.

https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:a9d46f67-8491-4abe-940b-a789604ce01b/C6_2015_causasinadmission_caracterauxoapoyo.pdf

gravemente el proceso de la toma de decisiones y su resultado³². Sin embargo, leyes anteriores a la que se está aquí analizando, como la Ley 27/2006 de acceso a la información ambiental³³, en su artículo 13.1.e), aboga por exceptuar únicamente “la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación”. No aparece referencia a imposibilitar también el acceso a la información que se produzca entre Administraciones distintas al no tratarse estas de comunicaciones internas, y para el propio caso que exceptúa, indica que se deberá estar al caso y analizar el interés público de acceso a la información del caso concreto.

Una ley de 2006 es mucho más garantista a este respecto que la Ley de 2013 cuyo objeto no es otro que la transparencia de las Administraciones Públicas y ofrecer al ciudadano una nueva cara conforme al principio de buena administración.

El CTGB, nuevamente, se vio obligado a restringir el uso de esta causa de inadmisión, por la generalidad que ofrece, limitándola a que dicha causa de inadmisión sólo será oponible cuando se dé por lo menos una de las siguientes situaciones³⁴:

- 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.
- Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

La información que pueden contener dichos documentos puede ser interesante y resultar útil para la persona que pudiera acceder a ellos, aunque no fuera la decisión final o el

³² FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?”, *Revista Española de Transparencia*, n.º 3, segundo semestre, 2016, págs. 80-87.

³³ Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

³⁴ Criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Causas de inadmisión de solicitudes de información (...)”. Ob. Cit., pág. 3.

criterio que finalmente se siguió. Que la Administración se ampare en la idea de que proporcionar dicha información puede poner en riesgo el proceso de la toma de decisiones, solamente demuestra el poco interés real por llevar a cabo una buena administración que sirva de manera transparente al ciudadano. La transparencia se utiliza para precisamente ese fin, entre otros, dar luz a todo el proceso que ha llevado a decidir de tal forma o actuar de tal manera. Es ofrecer al ciudadano más información, concediéndole el derecho de ponerla en duda, cuestionarla o de, simplemente, entender cómo ha devenido todo.

La información es conocimiento y la Administración está al servicio de los ciudadanos, por lo que si la Administración cuenta con ella, deberá ponerla al servicio del ciudadano. Si la información no es importante, con más motivo no debería suponer problema en entregarla, y una vez leída y contrastada por el interesado, será él el que decida que no tenía la relevancia que pensaba. Debemos situar al ciudadano en el centro del objetivo de la transparencia y no a la Administración y tender puentes para que consiga llegar hasta ella.

Como se ha podido apreciar, la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y acceso a información pública presenta muchas deficiencias, tanto en derechos como en especificaciones concretas en cada uno de sus apartados. No se siguen las críticas, más que constructivas, que se presentaron en el Congreso de los Diputados en la Comparecencia para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como las descritas por GUICHOT, E., ni los planteamientos realizados por otras leyes anteriormente, como la Ley 27/2006 de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, las lagunas son muy grandes y los márgenes interpretativos cedidos a la Administración demasiado amplios, viéndose en numerosas ocasiones obligado el CTBG a restringir el uso de causas de admisión y a sentar bases sobre la aplicación de distintos artículos de la ley.

MERINO ESTRADA (2010)³⁵ ha insistido en la razón que justifica la Administración: “La función central se identifica con el servicio a la sociedad. La Administración Pública sirve a los ciudadanos en todas sus tareas o funciones. La Administración

³⁵ MERINO ESTRADA, V.: *La Directiva de Servicios en clave municipal*. Pamplona. 18 de mayo de 2010.

Pública es un ente instrumental, con clara orientación finalista. No tiene sentido en sí misma y solo se legitima en la medida en que resuelve adecuadamente su función de servicio a la sociedad, en la medida en que resuelve “los problemas sociales”.”

Para conseguir ese servicio real será necesario esa batalla constante con la Administración en la que tengamos claros nuestros derechos y hasta dónde llega el poder de la Administración. Con este propósito, el derecho de acceso a información pública para conocer todos los entresijos de quienes nos gobiernan y administran nuestros recursos debe erigirse como fundamental. Acceder a esta no es sencillo y para poder conseguirlo debemos estar alerta a multitud de peculiaridades, que más adelante concentraremos resumidamente. Por tanto, debemos conocer cuáles son nuestras armas y centrar nuestro foco en las formas de impugnación de las inadmisiones a trámite o desestimaciones de solicitudes de acceso a información pública.

E. Recursos contra la denegación de acceso a información.

Toda resolución dictada en materia de acceso a información pública podrá ser directamente recurrida ante la Jurisdicción Contencioso – administrativa. De manera potestativa y previa, se podrá interponer reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la cual se encuentra regulada en el artículo 24 LT.

Esta reclamación, potestativa y previa al recurso contencioso, sustituye a los recursos administrativos, conforme a los artículos 23.1 LT y 112 LPAC. Estas reclamaciones se podrán interponer en el plazo de 1 mes desde la notificación del acto que se quiere impugnar o desde el día siguiente a aquel en el que se produzcan los efectos del silencio administrativo negativo.

El plazo para el caso de que el acto recurrido no haya sido resuelto de manera expresa, sino que se entienda desestimado por silencio negativo, será indefinido. El Tribunal Constitucional, en sus sentencias STC 86/1998, de 21 de abril³⁶, STC 37/2012, de 19 de marzo³⁷, y STC 52/2014, de 10 de abril³⁸, determinó que la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de resolver de manera expresa en plazo, ya que el silencio negativo es una ficción legal que tan sólo responde a la finalidad de superar

³⁶ Sentencia 86/1998, de 21 de abril. *BOE* núm. 120, de 20 de mayo de 1998. ECLI:ES:TC:1998:86 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3588>

³⁷ Sentencia 37/2012, de 19 de marzo. *BOE* núm. 88, de 12 de abril de 2012. ECLI:ES:TC:2012:37 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/22797>

³⁸ Sentencia 52/2014, de 10 de abril. *BOE* núm. 111, de 07 de mayo de 2014. ECLI:ES:TC:2014:52 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23903>

el carácter necesario de que exista resolución administrativa para poder acceder a la vía judicial, por lo que concluye con que no existirá plazo para la interposición de recurso contencioso cuando la desestimación tenga su causa en la ficción legal que constituye el silencio administrativo.

Además, también se debe tener en cuenta que cuando el órgano que dicte el acto impugnado sea uno de los previstos en el artículo 2.1.f), aquellos constitucionales o de relevancia constitucional, sólo cabrá interposición de recurso contencioso-administrativo, y no se podrá realizar reclamación ante el CTBG. Estos órganos, recordemos, son 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.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un órgano independiente adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, conforme a los artículos 33.1 LT y 1 y 4 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³⁹ (en adelante, ECTBG).

El CTBG conocerá de aquellas reclamaciones contra actos que se dicten por sujetos del ámbito del sector público estatal. De tal manera, que si quien lo resuelve es una Administración u otro sujeto obligado por la LT, pero que su nivel es autonómico, el órgano competente para resolver la reclamación que se interponga será el órgano propio que la Comunidad Autónoma haya creado a tal efecto o el CTGB si la Comunidad Autónoma y este órgano han suscrito convenio para que sea él el competente.

La presentación, tramitación y resolución de la reclamación debe ajustarse a lo dispuesto en la LPAC en materia de recursos, conforme al artículo 24.3 LT. Si la causa de denegación del derecho de acceso se daba en la protección de derechos o intereses de terceros, se concederá trámite de audiencia a estas personas que pudieran verse afectadas.

³⁹ Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410#:~:text=El%20Consejo%20de%20Transparencia%20y%20Buen%20Gobierno%20est%C3%A1%20adscrito%20org%C3%A1nicamente,su%20sede%20institucional%20en%20Madrid.>

El plazo máximo para resolver y notificar será de 3 meses, entendiéndose desestimada la solicitud si no se recibe resolución en dicho tiempo. Este artículo 24.4 también ha sido objeto de crítica⁴⁰ debido al solapamiento que supone la existencia de que se produzcan dos silencios administrativos negativos seguidos (primero en la solicitud de acceso y después en la reclamación ante el CTBG). La Administración se estaría librando de las consecuencias de su mala praxis, pues cuenta con la obligación de resolver en plazo y el silencio negativo, tan sólo es una ficción legal para permitir al ciudadano acceder a los siguientes recursos. Es por ello que la Administración no debería verse beneficiada por una dejación de sus obligaciones, como ocurre en este caso. El CTBG debería de reiterar la posibilidad de incurrir en infracción grave por la falta de resolución e instar al órgano competente la incoación del procedimiento disciplinario que convenga para el caso. En definitiva, se debe ser más exigente para que la Administración no salga mejor parada que el ciudadano cuando sea la primera quien no cumpla con sus obligaciones.

Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, una vez se hayan notificado a los interesados. Además, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo.

El CTGB tiene entre sus finalidades la de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno (art. 34 LT y 2 ECTBG) y aquellas descritas en el artículo 3 ECTBG, entre las que destacan las de adoptar recomendaciones para el cumplimiento de la LT, asesorar en materia de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno, evaluar el grado de aplicación, o promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas

⁴⁰BALLESTEROS MOFFA, L. A.: “La ausencia de respuesta a las solicitudes y reclamaciones de acceso a la información pública, ¿el caballo de Troya de la transparencia?”, *REDA*, 161. 2014. Págs. 75 - 100; así como “La inactividad de la administración frente al “derecho a saber” del ciudadano”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 33. 2014, págs. 86 y ss.; y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador”. *Revista Española de la Transparencia*, n.º 4, primer semestre. 2017, págs. 45 – 65.

prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entre otras.

Entre las críticas más destacables de este CTBG se encuentran la falta de medios coercitivos y sancionadores en materia de publicidad activa, la inexactitud de la norma en materia de los recursos que proceden y la incongruencia los deberes otorgados a la Abogacía del Estado.

1. Falta de medios coercitivos

La falta de medios coercitivos otorgados a esta Comisión para obligar y sancionar a aquellos entes que no cumplan lo dispuesto en la LT, tanto en su parte de transparencia activa, la publicidad de aquella información que deban mostrar, como en la parte pasiva, en el cumplimiento de resoluciones del CTBG⁴¹. A partir del artículo 26 LT podemos observar una serie de infracciones en distintas materias, como aquellas que se derivan del conflicto de intereses, gestión económico-presupuestaria, disciplinarias, etc., con sus sanciones correspondientes. Sin embargo, a lo largo de ese extendido articulado, el legislador, a pesar de poner hincapié en la publicidad activa, por ejemplo, no establece ninguna sanción para el caso de que la Administración obligada a ello no cumpla con sus propósitos. Sucede igual si buscamos alguna infracción que se derive del incumplimiento de las resoluciones, de la negativa injustificada a conceder acceso a la información, la falta de motivación... Al no estar recogidas estas situaciones como infracciones, tampoco se pueden derivar de su incumplimiento ninguna sanción.

Es totalmente incoherente con la propia norma que no se estipule ninguna consecuencia negativa para el ente administrativo que no cumpla con sus funciones y deberes, cuando la Ley 19/2013 justifica su existencia en las prácticas del Buen Gobierno, entre las que se encuentran la transparencia y el acceso a información pública. La retahíla de infracciones (incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía, la realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga, el acoso laboral, entre otras) y de sanciones (la declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda, la no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo, la comisión de infracciones muy graves, graves o leves se sancionará de acuerdo con los criterios

⁴¹ ANDREU LLOVET, R.: “*El acceso a información pública (...)?*” Ob. Cit., pág.164-168.

recogidos en el artículo 131.3 de la Ley 30/199, etc.) parece responder más a un ejercicio mal y rápido de incluir un régimen sancionador en la ley pero sin atender específicamente al texto concreto del cual se trata.

Sirve de ejemplo claro la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía⁴², la cual establece de manera rigurosa y exacta las infracciones que se derivan de las prácticas contrarias a la transparencia y al acceso a información pública. Encontramos pues consideradas como infracciones muy graves:

- El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título II de esta Ley cuando se haya desatendido el requerimiento expreso del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
- La denegación arbitraria del derecho de acceso a la información pública.
- El incumplimiento de las resoluciones dictadas en materia de acceso por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía en las reclamaciones que se le hayan presentado.

Tiene el carácter de infracción grave:

- El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título II.
- El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública.
- La falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía.
- Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 6.e).

Y se consideran como infracciones leves:

- El incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en el título II.
- El incumplimiento injustificado de la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública.

⁴² Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-7534>

Establece también infracciones concretas para los entes que tengan la obligación de suministrar información de manera activa (artículo 53) y para otras entidades que no respondan a sus deberes en esta materia (artículo 54).

Las sanciones previstas en la ley andaluza también son acordes al tipo de infracción, entre las que se pueden destacar de manera sintetizada las amonestaciones en caso de infracciones leves, ceses en el cargo en el caso de infracciones graves, o no poder ser nombrados para ocupar cargos similares por un período de hasta tres años. Además, para entidades que no tengan esa obligación de publicidad activa, también se recogen sanciones económicas y amonestaciones.

Indudablemente, esto sí es un régimen disciplinario y sancionador acorde a los intereses y demandas que exige una Ley de Transparencia y no lo que encontramos en la Ley 19/2013.

2. Inexactitud de la norma en materia de los recursos que proceden

La incongruencia que supone que los actos dictados por el Presidente de la Comisión, a pesar de que entre sus funciones se encuentra la de responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información (art. 38.2.e) LT y art. 8.2.e) ECTBG) o la de resolver recursos contra actos y las decisiones adoptadas en materias de su competencia (8.2.q) ECTBG), se permita en el artículo 8.3 ECTBG que se interponga recurso de reposición ante él mismo, con carácter previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo⁴³.

El artículo 23.1 LT sustituye los recursos administrativos por las reclamaciones aquí analizadas, y, como es sabido, la resolución de los procedimientos a que se refiere el artículo 112.2 LPAC (art. 114 LPAC), por ejemplo, la resolución de una reclamación ante el CTBG pone fin a la vía administrativa, ante la que no cabe otro recurso en vía administrativa (art. 122.3 y 124.3LPAC), sino tan sólo el recurso en vía judicial, artículo 24.1 CTBG. La resolución de la reclamación pone fin a la vía administrativa y es la antesala de la vía contencioso-administrativa. No puede haber otro recurso

⁴³ MARTÍN DELGADO, I. (2016): “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”. *Las vías administrativas de recurso a debate*, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, págs. 369-432.

administrativo tras esta reclamación, conforme a los artículos anteriormente citados de la LT.

La desconexión entre las distintas normativas es clara. Mientras que unas, la LT y la LPAC, no permiten un nuevo recurso administrativo tras la resolución de la reclamación ante el CTBG, la otra, el ECTBG, sí permite que contra la resolución de esa reclamación se interponga, de manera previa al contencioso, recurso potestativo de reposición.

La Abogacía del Estado, en su informe de 19 de junio de 2015⁴⁴ señala que, en virtud del principio de jerarquía normativa, el Real Decreto 919/2014 no puede establecer un régimen de recurso contrario a la LTAIBG –art. 23.1 -. De manera que el recurso de reposición previsto en el art. 8.3 ECTBG será operativo siempre que no se trate de resolución de reclamaciones de acceso a información pública. Queda, por tanto, inoperativo dicho recurso para las reclamaciones ante el CTBG, cuando se haga uso del artículo 24 LT.

3. Incongruencia en los deberes otorgados a la Abogacía del Estado.

La incompatibilidad que presenta que la asistencia jurídica del CTBG corresponda a la Abogacía del Estado, cuando, en la mayoría de las ocasiones, siempre que no se trata de reclamaciones privadas, es esta Abogacía del Estado quien representa al Ministerio e interpone la demanda contra el CTBG.⁴⁵

El artículo 28 ECTBG encarga a la Abogacía del Estado el asesoramiento jurídico, representación y defensa en juicio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Sin embargo, también es esta misma entidad quien solicita el cumplimiento de los deberes de publicidad activa, entre otras cuestiones, a las Administraciones que no cumplen con ellos ante el propio CTBG y ante los tribunales. De esta forma, en caso de acudir la Abogacía del Estado como parte recurrente contra el CTBG, no podrán cumplir con su asistencia jurídica a dicho ente al concurrir causas de incompatibilidad por conflicto de intereses, como es lógico.

Es por ello que el CTBG solicitó informe a la Abogacía del Estado para dar una respuesta coherente a la problemática surgida y conocer cómo y mediante qué

⁴⁴ Informe de la Abogacía del Estado de 19 de junio de 2015: Ref.: A.G. Entes Públicos 49/15 <https://consejodetransparencia.buscador.gob.es/search/ctransp/?q=49%2F15>

⁴⁵ ANDREU LLOVET, R.: “El acceso a información (...)” Ob. Cit., pág.164-168.

procedimiento deben contratar a un bufete de abogados y procuradores privados. En este sentido, el 31 de mayo de 2017, la Abogacía del Estado publicó el Informe 221/2017⁴⁶, mediante el que se determina que se debe unificar el criterio en la forma de contratar, debido a que la situación de incompatibilidad sucede con elevada frecuencia y se mantiene en el tiempo, estableciendo que se debe dejar de contratar mediante contratos menores y que deberán otorgarse por procedimiento negociado con publicidad, la cual revestirá mayores exigencias en función de la cuantía correspondiente.

F. Recurso contencioso – administrativo

En última instancia, contra la resolución de las reclamaciones o contra los actos del CTBG (los cuales, menos la resolución de reclamaciones, pueden ser recurridos en reposición) cabrá la interposición del correspondiente recurso contencioso – administrativo, que seguirán las vías del procedimiento ordinario. La Ley de Jurisdicción Contencioso – Administrativo (LJCA, en adelante) regula el procedimiento contencioso administrativo, dividiendo los procedimientos en ordinario o en abreviado. El ordinario, regulado en el Título IV, Capítulo I de la LJCA, cuenta con más plazos y se demora más en el tiempo, mientras que el procedimiento abreviado, regulado en el Capítulo II del Título IV de la LJCA, cuenta con una tramitación de urgencia para determinadas materias, entre las cuales, desgraciadamente, y como más adelante se reclamará, no se encuentra el acceso a información pública.

V. LA RESPUESTA AUTONÓMICA AL ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

El artículo 24.6 LT posibilita el conocimiento de las reclamaciones de acceso a información pública al CTBG, supuesto anteriormente estudiado, salvo en aquellos casos en los que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia al órgano específico que ellos concreten. Siguiendo dicho precepto, la mayoría de Comunidades Autónomas continuaron este proceso de transparencia comenzado por la LT publicando

⁴⁶ Informe CTBG 221/2017 de la Abogacía del Estado. Madrid. 31 de mayo de 2017.
https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=015503211893170276735:esa98j771tm&q=https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:50141a42-3115-478a-b72e-a3466fdb3ca8/9INFORME_AE_serviciosjuridicos.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwiroMGpqYb9AhWpUaQE HQAkAawQFnoECAEQAg&usg=AOvVaw1FgTYe-uUJFq9nsYF0lbHi

sus propias normas sobre transparencia y creando órganos propios competentes para la resoluciones de las reclamaciones que en esta materia se interpongan.

En concreto, determinadas Comunidades Autónomas, como Andalucía o Cataluña, sí han entendido la importancia y trascendencia que conlleva una Administración transparente, una buena administración, adoptando extensas disposiciones en las que los derechos de los ciudadanos son garantizados con más medios y solventando los problemas que presentaba la ley estatal de transparencia, la Ley 19/2013. En el lado opuesto a estas dos Comunidades, encontramos otras, como Castilla y León, donde el propósito a la hora de crear una ley de transparencia no responde a un interés real de posibilitar que el ciudadano tenga acceso directo y palpable a las Instituciones, sino a intenciones partidistas y demagogas, donde vale más poder decir “Hemos dado a Castilla y León su primera ley de transparencia” y erigirse de cara a las elecciones como un gobierno transparente y abierto, que a crear un verdadero sistema de acceso a información pública, donde se le concediera al ciudadano todas las facilidades para acceder a información pública, donde las Administraciones se vean verdaderamente obligadas a dar cumplimiento de las resoluciones y donde la actuación negligente de las mismas tuviesen consecuencias pésimas para estas.

En este sentido, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León⁴⁷ ofrece multitud de carencias. El objeto de la ley, en su artículo 1, es regular la transparencia de la actividad pública, el derecho de acceso a la información pública y su reutilización y la participación en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla y León a través del Portal de Gobierno Abierto. Sin embargo, parece irónico que tantos propósitos se puedan resolver en tan sólo los 18 artículos con los que cuenta. En ellos no se prevé cuáles son las infracciones que pueden cometer las Administraciones si no cumplen con la legalidad en materia de acceso y transparencia, ni tampoco determina ninguna sanción de manera específica.

Se crea un órgano competente para dar respuesta a las reclamaciones del artículo 24 de la Ley 19/2013, en cumplimiento de la posibilidad del 24.6 de dicha ley, sustituyendo al CTBG. Este órgano es el Comisionado de Transparencia, cuyas funciones las ejercerá el Procurador del Común, y la Comisión de Transparencia. Por lo demás, se remite a la

⁴⁷ Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3281>

Ley 19/2013 y no ofrece ningún desarrollo merecedor de interés particular, ni novedades que ofrezcan al ciudadano alguna mejora de su derecho.

En una posición transversalmente opuesta se sitúa la Comunidad Autónoma de Andalucía o la de Cataluña. No basan su ley de transparencia en la creación de un órgano propio para resolver cuestiones en materia de acceso a información pública, sino que ofrecen, como bien se ejemplificaba antes, infracciones concretas que pueden realizar Administraciones y cuáles serán las sanciones significativas que llevarán aparejadas dichas actuaciones.

Por su parte, la Ley de transparencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña⁴⁸ también presenta novedades significativas, como que en su artículo 73.4 se posibilita también la reclamación ante el GAIP de aquellas resoluciones (tácitas o expresas) que provengan de los órganos estatutarios, a diferencia del resto de LT autonómicas; o que se reduce el plazo para dictar y notificar resolución expresa de la reclamación, así pasa de ser de 3 meses a 2 meses.

En el año 2022 han continuado surgiendo nuevas disposiciones autonómicas que regulan esta materia como la Ley 1/2022 de la Comunidad Valenciana⁴⁹, incluyendo como novedades la potestad que se atribuye al Consejo Valenciano de Transparencia para imponer multas coercitivas al personal o autoridades responsables de cumplir una resolución en caso de su incumplimiento, instrumento mucho más práctico para cumplir sus fines que lo que se ha podido comprobar con las sanciones disciplinarias⁵⁰ hasta ahora, o la existencia de un procedimiento de mediación para el acceso a información publicando (novedad que tiene su base en la ley catalana). En cuanto a esta última novedad, cabe destacar que en caso de que no se consiguiera finalmente un acuerdo de mediación entre el órgano administrativo, el solicitante y el mediador enviado por el Consejo Valenciano de Transparencia, se reanudaría el procedimiento ordinario de acceso a información pública en el mismo punto en que hubiera quedado suspendido cuando se solicitó la mediación.

⁴⁸ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>

⁴⁹ Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-8187>

⁵⁰ FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Derecho de acceso: Dos novedades autonómicas en 2022 (...)”. Ob. Cit., pág. 61.

La Comunidad Autónoma de La Rioja también ha desarrollado su Ley de Transparencia de 2014 mediante el Decreto 14/2022, el cual presenta muy pocas novedades e incluso algún retroceso de los que hemos alertado. Se trata de un Decreto que tan sólo regula el procedimiento de acceso a información pública, no analiza las garantías del derecho y presenta un ámbito subjetivo de aplicación muy limitado. En este sentido, tan solo es oponible frente a los organismos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, excluyendo a todas las entidades de derecho público autonómico como a la Universidad de La Rioja⁵¹.

Entre sus novedades se puede destacar la concreción de derechos (art. 4.2) que, aunque ya estaban contemplados en la LPAC (en sus artículos 16.3 y 21.4), no se especificaban en la Ley 19/2013, como que “la Dirección General competente en materia de transparencia enviará una comunicación al solicitante en la que le informe de los siguientes extremos: la fecha en la que la solicitud ha tenido entrada en el órgano competente para tramitarla, el órgano competente para resolver, el plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución, y los efectos del silencio administrativo”.

Por otro lado, el Decreto continúa exigiendo la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio, extendiendo el requisito más allá de lo solicitado por la LT de 2013, cuyo art. 17 únicamente se refiere a la constancia de la identidad del solicitante.

Como se observa, cada Comunidad Autónoma carga de un valor distinto al acceso a información pública. Mientras que unas crean regímenes claros en los que se defiende el derecho en su conjunto a un acceso certero, fácil, eficaz y rápido a la información pública, otorgando derechos e imponiendo sanciones a los entes y responsables que no cumplan con sus deberes en materia de transparencia, otros deciden trasladar lo dispuesto en la norma general, la Ley 19/2013, a su norma específica, incluso algunos sin desarrollar ningún precepto y únicamente creando el órgano competente autonómico para la resolución de sus reclamaciones.

⁵¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Derecho de acceso: Dos novedades autonómicas en 2022 (...)”. Ob. Cit., pág. 58.

VI. CONCLUSIONES

La buena administración es un principio que rige toda actuación de las Administraciones Públicas, además de configurarse también como un derecho para todos los ciudadanos. De un parte, como principio rector, todo acto deberá responder a los principios de eficacia, eficiencia y de transparencia, garantizando siempre el respeto a los derechos de aquellos a quienes va dirigido. A su vez, la buena administración se traduce como un derecho oponible por los ciudadanos a todas esas actuaciones contra la Administración de la que emanan, así como ante los tribunales. De este derecho general se derivan otros muchos que ayudan a configurar las bases del derecho a la buena administración. En ejercicio por conseguir ese propósito, tanto el TEDH, TJUE, o el Tribunal Supremo de nuestro país, como la propia Unión Europea, a través de su artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de Niza, y España, con la redacción de su artículo 105 en la Constitución Española, han contribuido a la regulación legal del mismo. De todas estas fuentes se desprende que en el derecho a la buena administración se integra el derecho de toda persona a tener audiencia y ser oída antes de que se tome una medida que le contravenga, el derecho a acceder al expediente que le concierna, a que sus asuntos sean tratados de forma imparcial y equitativa, a que se resuelvan en un plazo razonable y de manera motivada, y a que la Administración que le cause un perjuicio le repare el daño causado y sean indemnizados por ello.

La buena administración es medio y final. Es imposible entender la buena administración sin el acompañamiento acorde de otros principios, como el de Buen gobierno, el de transparencia y el de acceso a información pública. La buena administración es el medio para conseguir un Buen gobierno, para recibir un trato transparente de las Administraciones públicas y es la razón y la causa de que se pueda acceder a la información pública. Y a la par, es también el fin, la finalidad que se busca con el Buen Gobierno, con la transparencia y con el acceso a información pública: recibir una buena administración.

Con este objetivo, como camino y como meta, el acceso a información pública se constituye el acceso a la información pública como pilar fundamental de su consecución. Es por ello que todo análisis que se realice sobre el acceso a información pública y todas las críticas que exijan modificación del tratamiento de esta materia deberán ser tenidas en cuenta como instrumentos para garantizar esa buena administración.

El acceso a la información pública se realiza mediante un procedimiento administrativo, que en la mayoría de las ocasiones, se realizará por medios electrónicos. Resulta, por tanto, evidente que el ciudadano cuente con unos derechos derivados del procedimiento administrativo y que, además, estos sean revestidos por mayores garantías dadas las particularidades propias del procedimiento electrónico.

Para asegurar un acceso real a la información, el procedimiento a seguir debe contar con una exhausta protección del solicitante. Para ello, como muchos ciudadanos no pueden acceder de manera fácil a internet, ya sea por falta de medios o de conocimientos, debe ser la Administración la que, en cumplimiento de esa buena administración, asegure el acceso a Internet y a las páginas en las que poder recibir la información que se quiere conseguir. Para ello, cada Administración deberá contar con su propio Portal de Internet, con un Punto de Acceso General electrónico, con el que poder relacionarse sin trabas ni complicaciones. Estos Portales deberán ser fáciles de usar para posibilitar un acceso real y sencillo para el ciudadano. Cuantos más problemas se le impongan, mayor opacidad será la que presente la información de interés y, en consecuencia, la Administración de la que emana. Estos Portales deben también proporcionar una seguridad digital, un uso de los datos personales adecuado y sin filtraciones. La Administración educará en materia digital a sus operadores para que la comunicación no se desvirtúe.

Al estar incurso en un procedimiento administrativo, se contará con una serie de derechos, los cuales se relatan en el artículo 13 LPAC, y, por ser interesados en el mismo, también serán de aplicación los del artículo 53. Entre ellos, destaca la importancia de acceder a información pública que tiene todo ciudadano, la protección de datos de carácter personal, la seguridad y confidencialidad de los datos de ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas; derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos, que se ponga a disposición del interesado todas las cuestiones referentes al sentido del silencio administrativo, en caso de que no se resuelva su solicitud, a qué tipo de recurso tiene derecho, ante qué órgano debe dirigirse, qué procedimiento debe continuar, a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos; a formular alegaciones, utilizar los medios de defensa admitidos por el Ordenamiento Jurídico; y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento

anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.

El respeto de esos derechos determinará que la Administración ante la que se está actuando ejerza sus funciones conforme al principio de buena administración, pues todos ellos son pequeños engranajes de este.

El acceso a información pública representa el eje central del principio y del derecho a la buena administración. Sólo a través del conocimiento de las razones que llevan a la Administración a actuar de determinada manera, del discernimiento completo del funcionamiento del ente público y de la comprensión de todas sus particularidades se logrará una buena administración. Es por ello que un procedimiento seguro y garantista es la única vía para un acceso a la información pública eficaz y eficiente, el cual está regulado en la Ley 19/2013.

La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a información pública y buen gobierno, a pesar de representar un avance en esta materia en distintos aspectos, presenta muchas carencias que resultan ser elementales para conseguir un auténtico “Buen Gobierno” y una auténtica Administración transparente y accesible. Entre ellas resumo mis consideraciones que podrían servir para reflexionar sobre la necesidad de una reforma legislativa :

1. En cuanto a los sujetos obligados por la ley: Como se ha desarrollado a lo largo del trabajo, existen distintos niveles de adscripción al articulado de la ley, en función del tipo de ente administrativo del que se trate. En primer lugar, tenemos la AGE y el resto de Administraciones que se clasifican como tales y que no presentan mayor problema, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, Universidades públicas y el resto de entes descrito en el artículo 2.1.a), b), c), d), las cuales deben mostrar una publicidad activa profusa, ya que les son de aplicación todas las disposiciones al respecto, y proveer un acceso a información pública. En un segundo escalón, encontramos otros sujetos que, aunque son entidades de Derecho Público y otras organizaciones administrativas, tan sólo deben mostrar publicidad activa y permitir el acceso a información pública relativa a cuestiones de Derecho administrativo de los mismos. En este sentido, las corporaciones de Derecho Público, la Casa Real, Consejo General del Poder Judicial, el Congreso de los Diputados, y el resto de

los que se enuncian en el artículo 2.1. e) y f), tan sólo les será aplicable esta ley en lo referente a materias de Derecho Administrativo, quedando, por tanto, todas las cuestiones materiales, que guardan mayor relevancia, y toda la información que haya sido elaborada en el seno de estos sujetos u obre en su poder, quedará fuera del alcance de la transparencia por publicidad activa y por acceso a información pública. Por su parte, las Administraciones que se encuentren en ese primer escalón tendrán unas obligaciones de publicidad activa mucho más estrictas que los entes de este último segundo escalón. Y en tercer lugar, la ley nos nombra en sus primeros artículos a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales como si también fuesen sujetos obligados a la transparencia y al acceso a información pública y, sin embargo, sólo publicarán *motu proprio* lo que consideren a bien publicar y no será oponible ante ellos ningún derecho de acceso a información pública, como siquiera el acceso a conocer qué tratamiento realizan de nuestros datos personales, pues la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los Derechos Digitales tampoco les confiere obligaciones a este respecto.

Nos encontramos por tanto ante una lista de sujetos limitada, los cuales tienen unas muy diferentes sujeciones a los deberes de transparencia y publicidad activa y, sobre todo, ante los que el derecho de acceso queda muy desvirtuado: ya sea porque ante ellos no se puede solicitar el acceso, o bien porque tan sólo se puede acceder a cierta información restringida.

2. En lo referente al procedimiento de solicitud de información que establece la ley, los defectos son alarmantes. La realidad de que una persona que no sea interesada en un procedimiento administrativo tenga opción de obtener más información que la que puede solicitar la persona que sí es interesada en el procedimiento, y que esta última, además, no pueda acceder al procedimiento regulado en la LT por encontrarse ya en ese otro procedimiento administrativo, demuestra la falta de interés del legislador por establecer un verdadero procedimiento garantista para el ciudadano.

Asimismo, el permiso que se establece a que otras leyes que regulen una materia específica establezcan un régimen jurídico de acceso a información pública y sean esas normas las que prevalezcan sobre las de esta norma general de transparencia ayudan a concluir la misma idea que la expuesta en el párrafo

anterior. En la disposición adicional primera se aboga por la supletoriedad de esta ley para esos casos. Sin embargo, se debería obligar a que todas las leyes que regulen materias específicas, si quieren crear un régimen propio de acceso a información pública, este debería sólo podrá tener lugar si establece un régimen más garantista que el de la LT. El procedimiento aquí establecido debe servir de base y de mínimos a todos los demás regímenes que se puedan desarrollar, pero de ninguna manera permitir que el ciudadano cuente con menos derecho por el simple hecho de que la materia a la que quiere acceder está regulada de manera específica por otro régimen jurídico.

3. En relación a la solicitud, la Ley exige siempre la firma del solicitante, cuando esta no debería ser obligatoria en aquellas solicitudes que no requieran ningún interés cualificado. La Ley 1/2022 de la Comunitat Valenciana, por ejemplo, soluciona el conflicto obligando a omitir todas aquellas exigencias y requisitos que puedan obstruir o impedir ese derecho de acceso, como en este caso, es la obligación de la firma. La falta de requisito de motivación sí representa un acierto por parte de la LT, aunque en la práctica, en muchas ocasiones, si no motivas la solicitud, te la inadmitirán por esta cuestión, a pesar de no estar recogida en las causas de inadmisión de las solicitudes. El articulado referente a las características con que debe cumplir la solicitud olvida establecer un plazo de subsanación por defectos formales, estableciéndolo únicamente para cuando se produzca la insuficiente acotación y descripción de la información solicitada.

A su vez, también presenta problemas el procedimiento que surge tras la solicitud de información a un órgano que no la posee. Pues, por un lado, la Ley establece la inadmisión de dicha solicitud e, incongruentemente, por otro, reconoce el deber de la Administración que recibió la solicitud de remitir esta al órgano competente, en caso de conocerlo, sin hacer mención, nuevamente, del plazo tanto para comunicar al órgano competente la solicitud, ni el plazo para comunicar la falta de conocimiento del ente en posesión de la información (y su correspondiente inadmisión) al solicitante. Para este último caso, se sobreentendería: el órgano no ha tenido que analizar la situación sobre su admisión o no, no ha analizado la situación, ni tiene que recuperar todos los documentos que se solicitan... Se conoce desde el primer momento que no la poseen y por ello debería establecerse un plazo mucho más corto para

comunicárselo al solicitante y que este pueda encontrar cuanto antes al competente.

Otra deficiencia clara que establece la LT es la regla de autor contenida en el artículo 19.4 de la ley. Quien decide si facilita o no la información solicitada es el ente que elaboró la misma o, por lo menos, su parte principal. Los problemas, como advertimos anteriormente, pueden ser muchos. Que el órgano que elaboró dicha información ya no exista, que no la posea, que haya sido absorbido por otro ente, etc. Seguirá siendo este el decisor competente sobre la solicitud, aunque el órgano (incompetente) ente el que se realizó la solicitud sí la posea.

Estas incongruencias no responden desde luego a un propósito transparente y garantista del derecho de acceso a información pública, permitiendo que los nichos de corrupción se agraven, contraviniendo claramente tanto el principio como el derecho a la buena administración.

4. La LT también establece límites al derecho de acceso y causas de inadmisión. Si la información afecta a datos personales, derechos constitucionalmente protegidos que prevalezcan sobre el interés de acceso a información (art. 15) o pongan en riesgo a la nación (art. 14), se denegará la solicitud del derecho acceso. No se concede acceso a toda la información que posee la Administración. En este sentido, no se podrá acceder a aquella que haga referencia a notas, borradores, las que aún no se hayan concluido de elaborar o, incluso, informes entre Administraciones. Se priva enormemente el derecho de acceso al establecer un listado tan amplio de tipos de informaciones a las que no se permite el acceso. Para que la buena administración sea una realidad y no un mero propósito, el órgano competente para resolver la solicitud deberá realizar unas correctas ponderaciones entre el interés particular o público que justifique el derecho de acceso o su inadmisión, basándose en algunas de las causas de los art. 14, 15 o 18. Además, la resolución de la Administración deberá contar con una suficiente motivación acerca de qué interés prima sobre el otro y posibilitar el acceso siempre que se pueda, de tal manera que haga uso del acceso parcial a información que permite el artículo 16.
5. En caso de no ver satisfecha su solicitud, ya sea por inadmisión o por desestimación de la misma, el solicitante cuenta con la posibilidad de recurrir directamente en vía contencioso-administrativa la resolución. Además, también cuenta con la posibilidad de presentar una reclamación ante el CTBG. Esta

Comisión de Transparencia tiene el deber de procurar que las Administraciones sean lo más transparentes posibles y por ello deberán analizar la reclamación velando por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las normas de buen gobierno. Sin embargo, la LT no instaura los medios suficientes para ello. En primer lugar, destaca la falta de poder de reclamar todas las resoluciones negativas del derecho de acceso. Aquellas que provengan de los órganos constitucionales, los establecidos en el artículo 2.1.f), solo podrán ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En segundo lugar, por la falta de concreción legal de infracciones por incumplimiento de resoluciones, entre otros, y la sanción correspondiente. Este es uno de los grandes fallos de la LT que, como hemos visto en determinadas CCAA, se ha paliado con la creación de regímenes sancionadores que establecen verdaderas consecuencias para las actuaciones que no respeten los principios de transparencia y disposiciones de acceso a información pública, como en Andalucía o Cataluña. Y en tercer lugar, las incoherencias que presenta el Estatuto que regula el CTBG al permitir un nuevo recurso de reposición, contraviniendo la LT y la LPAC, y las funciones que encarga a la Abogacía del Estado al no poder defender al CTBG en la mayoría de los casos por ser esta la parte actora del recurso.

Como vemos, las carencias de esta Ley de Transparencia, Buen Gobierno y acceso a información pública son determinantes para poder afirmar que el procedimiento de acceso a información pública es escaso en derechos y urge una nueva regulación.

Se debe fomentar la permeabilidad de todas las Administraciones a través de la conformación de un procedimiento nuevo, que proporcione un acceso a los informes entre Administraciones, a aquella información que obre en poder de la Administración a la que se le solicita, aunque no sea esta su autora, en el que la solicitud no revista mayores complejidades formales ni obstáculos, donde el acceso a información de cualquier materia cuente con las mismas garantías que las establecidas en la Ley, un desarrollo congruente de los artículos, tanto entre sí como con el resto de leyes, un procedimiento en el que el recurso o reclamación que se interponga sea resuelto en un plazo más corto y, sobre todo, un procedimiento en el que el órgano rector encargado de

que todas las Administraciones cumplan con sus deberes tenga un poder coercitivos con diferentes medios a su disposición para poder hacer cumplir la ley.

La protección del derecho de acceso y del derecho a una buena administración verían incrementados sus derechos si tuvieran una protección mayor en la propia Constitución española, que, además de la dotación de garantías que poseen, agilizaría el procedimiento contencioso. Si en su caso, no se le quisiera conceder el revestimiento jurídico que el ordenamiento establece para los derechos fundamentales, por lo menos, sí ofrecer un tratamiento jurídico preferente como el que la LJCA concede a los derechos fundamentales con el procedimiento abreviado, sin que sean estos de manera única y excluyente quienes gocen de esa protección.

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC, en adelante)⁵² sitúa a España en un puesto (35º) muy por debajo de los países europeos que encabezan el progresismo y la transparencia, como son Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Alemania o Luxemburgo. En puestos cercanos, pero superiores al nuestro podemos encontrar países como Taiwán, Bután, Israel, Lituania, Cabo Verde o Botsuana; e incluso nuestro país vecino, Portugal (33º), nos supera al encamarse en el puesto trigésimo tercero.

Con la promulgación en 2013 y 2014 de leyes y directivas europeas que tenían como objeto la lucha contra la corrupción, la percepción de transparencia sufrió un aumento muy notorio. Sin embargo, con la práctica y el desarrollo de dichas disposiciones, los operadores jurídicos vaticinaron muchos de los nichos de corrupción e incongruencias que presentan, volviendo a decaer consecuentemente el IPC.

Únicamente a partir de la renovación de estas leyes y la cooperación particular de los entes públicos se podrá revertir esta deplorable situación.

También este Índice de Percepción de Corrupción da muestra de la importancia que reviste el acceso a información pública como medio para impedir que la corrupción se establezca como marca definitoria de todo acto público. La lucha contra el favoritismo y nepotismo en la Administración, el desvío de fondos públicos, la burocracia excesiva, el tratamiento irregular de datos, el uso del cargo público para beneficio privado, el

⁵² TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2022). Corruption Perceptions Index. *Transparency International the global coalition against corruption*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (Última fecha en que se consultó: 13/03/2023)

adecuado establecimiento de mecanismos y medios de integridad⁵³ (prevención de abusos y conflictos de interés) y la existencia de leyes de acceso a información pública son vías trascendentales para la configuración de estos indicadores del IPC.

Reconocer errores pasados, enmendarlos y comprometerse con el propósito verdadero de entablar niveles de transparencia óptimos en todas las Administraciones conllevará un sistemático aumento del Buen Gobierno, que nos alinearé con los países que se encuentran a la vanguardia de Europa, ofreciendo al ciudadano una Administración al servicio de ellos mismos, propósito de la buena administración.

Sólo así se conseguirá un acceso pleno a la información pública, medio ineludible para que el derecho a una buena administración sea una realidad cierta.

Por su parte, la Agenda 2030 implanta las metas a lograr y entre ellas, en su apartado decimosexto, establece la de conseguir un Gobierno Abierto, que se constituya a partir de la creación a todos los niveles de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, de garantizar la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades y posibilitar el acceso público a la información, protegiendo las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Como vemos, el Gobierno Abierto continúa siendo un objetivo para nuestros legisladores. El IPC nos sitúa en posiciones cada vez más bajas y la tendencia en materia de transparencia continúa en declive desde el 2019. Estos pésimos resultados no auguran el mejor de los futuros si se quiere cumplir con la Agenda 2030.

Si se quiere revertir la situación, sin duda, resulta ineludible adherirse por completo a las corrientes europeas de “datos abiertos⁵⁴”, proteger eficientemente a aquél que denuncie la corrupción y reducir la opacidad implacablemente de las Administraciones Públicas.

Con este propósito, un buen comienzo sería remodelar la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y acceso a información pública, de tal manera que se asegure un modelo de

⁵³ CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: *El principio de integridad en la contratación pública*. 1ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014, pág. 474.

⁵⁴ Comisión Europea (25/02/2022): Ley de Datos: la Comisión propone medidas para una economía de los datos justa e innovadora. *Comisión Europea* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1113. (Última vez consultado 13/03/2023)

sometimiento puro de todas las Administraciones Públicas, partidos políticos y todos aquellos entes que administren y gobiernen a ciudadanos, en el que se establezca un procedimiento de acceso respetando los derechos de los ciudadanos, favoreciendo el mismo, eliminando cualquier traba que lo ponga en riesgo y donde la Administración cumpla con su servicio de servicio al ciudadano para cerciorar que, efectivamente, se está cumpliendo con el derecho a la buen administración.

BIBLIOGRAFÍA

ALMONACID LAMELAS, V.: “El coronavirus implanta el teletrabajo en el sector público o la constatación de que toda crisis es una oportunidad”, *Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos*, n.º 352, 2020.

ANDREU LLOVET, R.: *El acceso a información pública en España: ¿Truco o trato?* Ed: Tirant Lo Blanch, 1ª edición, Valencia, 2022, págs. 114 – 119.

ANDREU LLOVET, R.: *El acceso a la información pública en España: Del idealismo al realismo jurídico*. Tesis doctoral, Universidad de Lleida. 2020, pág. 483.

BALLESTEROS MOFFA, L. A.: “La ausencia de respuesta a las solicitudes y reclamaciones de acceso a la información pública, ¿el caballo de Troya de la transparencia?”, *REDA*, 161. 2014. 161. Págs. 75 -100; “La inactividad de la administración frente al “derecho a saber” del ciudadano”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 33. 2014, págs. 86 y ss.;

CERRILLO I MARTÍNEZ, A.: *El principio de integridad en la contratación pública*. 1ª edición, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2014, pág. 474.

GUICHOT, E.: “Comparecencia para informar en relación con el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, X legislatura, núm. 254, 2013, pág.18

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *El Derecho de acceso a la información pública en España*. Ed: Editorial Aranzadi, 2017, Pamplona, España, pág. 268.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M.: *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 1/2013, de 9 de diciembre*. Ed: Editorial Aranzadi, 2014, Pamplona, España, págs. 114-118 y 135-138.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Derecho de acceso: Dos novedades autonómicas en 2022 y una tercera que no pudo ser”, *Revista Española de Transparencia*, n.º 15, segundo semestre, 2022, págs. 35-62

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo

del legislador”. *Revista Española de la Transparencia*, n.º 4, primer semestre. 2017, págs. 45 – 65.

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?”, *Revista Española de Transparencia*, n.º 3, segundo semestre, 2016, págs. 80-87

FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “La regla de autor en el acceso a información pública”, *Revista Española de Transparencia*, n.º 6, Primer semestre, 2018, págs. 57-64

GARCÍA MARTÍN, L.: “Respuestas jurídicas al paradigma digital en los procedimientos administrativo común y de adjudicación contractual”. Tesis doctoral, Universidad de León, 2022, págs. 308-358.

MARTÍN DELGADO, I. (2016): “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”. *Las vías administrativas de recurso a debate*, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, págs. 369-432.

MERINO ESTRADA, V.: *La Directiva de Servicios en clave municipal*. Pamplona. 18 de mayo de 2010.

PONCE SOLÉ, J.: “El control judicial del procedimiento administrativo y la garantía del derecho a una buena administración”, *Círculo de Derecho Administrativo*, n.º 9, 2010, págs. 77-94.

TANSPARENCY INTERNATIONAL (2022). Corruption Perceptions Index. *Transparency International the global coalition against corruption*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022> (Última fecha en que se consultó: 13/03/2023)

VARCÁRCEL FERNÁNDEZ, P.: “El recurso especial en materia de contratos públicos: en la senda del derecho a una buena Administración” en, LÓPEZ RAMÓN, F. (Coord.) *Las vías administrativas de recurso a debate*, primera edición, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2016, págs. 303 – 368.

ANEXO: LEGISLACIÓN APLICABLE Y JURISPRUDENCIA E INFORMES

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>

Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-24010>

Comisión Europea (25/02/2022): Ley de Datos: la Comisión propone medidas para una economía de los datos justa e innovadora. *Comisión Europea*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_1113. (Última vez consultado 13/03/2023)

Constitución española. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

Criterio interpretativo 3/2019 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Publicidad Activa. Ámbito subjetivo.” 20 de diciembre 2019. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/criterios/3-2019.html

Criterio interpretativo 6/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo”. CI/006/2015. 12 de noviembre de 2015. https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:a9d46f67-8491-4abe-940b-a789604ce01b/C6_2015_causasinadmission_caracterauxoapoyo.pdf

En la exposición de motivos de la LTBG, en su Preámbulo, se ofrece la siguiente definición sobre cómo se deben ponderar los intereses en juego: “En todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del 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.”

Informe CTBG 221/2017 de la Abogacía del Estado. Madrid. 31 de mayo de 2017.

https://www.google.com/url?client=internal-element-cse&cx=015503211893170276735:esa98j771tm&q=https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:50141a42-3115-478a-b72e-a3466fdb3ca8/9INFORME_AE_serviciosjuridicos.pdf&sa=U&ved=2ahUKEwiroMGp qYb9AhWpUaQEHQAKAawQFnoECAEQAg&usg=AOvVaw1FgTYe-uUJFq9nsYF0lbHi

Informe de la Abogacía del Estado de 19 de junio de 2015: Ref.: A.G. Entes Públicos 49/15. <https://consejodetransparencia.buscador.gob.es/search/ctransp/?q=49%2F15>

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-7534>

Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-8187>

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>

Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010>

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3281>

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673>

Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-5032>

Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410#:~:text=El%20Consejo%20de%20Transparencia%20y%20Buen%20Gobierno%20est%C3%A1%20adscrito%20org%C3%A1nicamente,su%20sede%20institucional%20en%20Madrid.>

Resolución 282/2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. Ministerio de la presidencia. 11 de noviembre de 2015. https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:b86e9911-e03e-4d16-94c6-fc457e37902a/0282-2015.pdf

Sentencia 37/2012, de 19 de marzo. *BOE núm. 88, de 12 de abril de 2012.* ECLI:ES:TC:2012:37 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/22797>

Sentencia 52/2014, de 10 de abril. *BOE núm. 111, de 07 de mayo de 2014.* ECLI:ES:TC:2014:52 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/23903>

Sentencia 86/1998, de 21 de abril. *BOE núm. 120, de 20 de mayo de 1998.* ECLI:ES:TC:1998:86 <https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3588>

Sentencia del TJUE de 5 de febrero de 2016, GV contra Servicio Europeo de Acción Exterior, ECLI:EU:F:2016:14 [https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&for=&jge=&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2016.02.05%2524to%253D2016.02.05&language=es&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&parties=GV&lg=&page=1&cid=4843](https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?nat=or&mat=or&pcs=Oor&jur=C%2CT%2CF&for=&jge=&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253DfromTo%2524from%253D2016.02.05%2524to%253D2016.02.05&language=es&pro=&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&oqp=&td=%3BALL&avg=&parties=GV&lg=&page=1&cid=4843)

Sentencia del TJUE del 29 de abril de 2015, T-217/11, ECLI:EU:T:2015:238.
<https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-217/11&language=ES>

Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2012 (recurso núm. 1869/2011), Roj:
STS 3243/2012, ECLI:ES:TS:2012:3243
<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/21c505fa8ff0927d/20120530>

Sentencia Tribunal Europeo de los Derechos Humanos caso Öneriyildiz contra Turquía,
de 30 de noviembre de 2004.
<https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-213699&filename=CASE%20OF%20C3%96NERIYILDIZ%20v.%20TURKEY%20-%205BSpanish%20Translation%5D%20by%20the%20Spanish%20Ministry%20of%20Justice.pdf>