



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

Gizarte eta Komunikazio Zientzien Fakultatea
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

CIENCIAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA 2021-2022

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

EGILEA/AUTOR-A: GALA RAMOS
ZUZENDARIA/DIRECTORA: MIREN ITXASO SANCHEZ

2022eko maiatzaren 17a
17de mayo de 2022

“Gradu Amaierako Lanaren egileak adierazten du lan original eta propio honetako datuak benetakoak direla, eta hala izan ezean bere gain hartzen duela jokabide ez-egokien (plagioen, irudien erabilera bidegabeen eta abarren) erantzukizuna. Irudien copyrighta haien jabeena edo lizentziadunena da. Dibulgazio helburuekin baino ez dira erabili hemen, lanaren marko teorikoa edo analisisa ilustratze aldera”

"La autora o autor del trabajo fin de grado declara que son ciertos los datos que figuran en este trabajo original y propio, asumiendo en caso contrario, las responsabilidades que pudieran derivarse de las inexactitudes que consten en el mismo: plagio, usos indebidos de imágenes, etc. Todas las imágenes son copyright de sus correspondientes propietarios y/o licenciarios. Se incluyen en el presente trabajo bajo finalidad meramente divulgativa para ilustrar el marco teórico o análisis del trabajo".

ÍNDICE:

1. INTRODUCCIÓN.....	4
2. LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO DEMOCRÁTICO.....	5
3. CONFIGURACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA.	7
4. OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO.....	9
5. SUJETO ACTIVO DEL DERECHO DE ACCESO.....	12
6. SUJETO PASIVO DEL DERECHO DE ACCESO.....	14
7. LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO.....	19
7.1. LÍMITES MATERIALES.....	20
7.2. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.....	23
8. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO.....	26
8.1. SOLICITUD DE LA INFORMACIÓN.....	26
8.2. CAUSAS DE INADMISIÓN.....	27
8.3. PROCEDIMIENTO.....	27
8.4. FORMALIZACIÓN DEL ACCESO.....	29
9. IMPUGNACION DE LA RESOLUCIÓN.....	29
10. CONCLUSIONES.....	31
11. ANEXOS.....	33
12. BIBLIOGRAFÍA.....	38
13. JURISPRUDENCIA.....	40
14. RESOLUCIONES.....	42
15. NORMATIVAS.....	42

1. INTRODUCCIÓN.

El presente Trabajo de Fin de Grado, pretende analizar el derecho de acceso a la información pública. El tema por tratar es sumamente relevante dado que se hablará de lo que se conoce como el derecho a conocer o el derecho a saber por parte de los ciudadanos una información que, como el propio término indica, en la teoría es y en la práctica debe ser siempre pública.

Teniendo en cuenta los graves casos de corrupción que han protagonizado diversos partidos políticos al frente de las instituciones públicas, la inquietud social por la existencia de un derecho para poder acceder a la información pública ha ido aumentando significativamente en las últimas décadas. De igual manera, la repercusión mediática que este fenómeno ha deteriorado ampliamente la confianza de una gran parte de la población y ha fomentado un incremento de exigencias por parte de la ciudadanía, todas estas traducidas en gran medida en un reclamo de máxima transparencia y publicidad de la actividad de las instituciones, con el fin de permitir al ciudadano de a pie el acceso a la información pública que poseen.

A pesar de la intrínseca relación que el derecho de acceso a la información pública mantiene con otras nociones como la publicidad activa, la transparencia, o el buen gobierno, en este trabajo únicamente es analizado el derecho de acceso a la información pública con el objetivo de proporcionar la descripción más clara y detallada posible de este mismo.

Para la elaboración del trabajo se ha recurrido fundamentalmente al estudio y reflexión de la propia legislación y de fuentes bibliográficas y jurisprudenciales, así como al análisis de diversos datos sobre transparencia. También, aunque en menor medida, se han consultado otros documentos y fuentes digitales, como páginas web de instituciones nacionales y europeas.

El estudio del derecho de acceso a la información pública realizado a través de este trabajo comienza con la exposición de los motivos por los que la transparencia es una necesidad y un elemento fundamental en todo Estado de Derecho para continuar con el análisis del derecho de acceso a través de su objeto, sujetos, límites, ejercicio y régimen de impugnaciones.

Anhelo que el presente trabajo satisfaga los objetivos del lector.

2. LA TRANSPARENCIA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL ESTADO DEMOCRÁTICO.

En la actualidad, y, sobre todo, a partir de la crisis económica mundial iniciada en 2008, se constata una importante preocupación por el nivel creciente de apatía política y cívica, por la falta de confianza en las instituciones democráticas y por el aumento de los casos de corrupción, los cuales constituyen graves amenazas para la seguridad, la estabilidad y el desarrollo de las sociedades democráticas.

Un remedio muy efectivo para paliar estos males es la llamada transparencia, muy de moda en los últimos años¹. La transparencia puede ser representada gráficamente como si el poder público fuera una “casa de cristal” cuyo interior puede ser observado por todos los ciudadanos en cualquier momento o circunstancia, favorable o desfavorable².

Ahora bien, no todos los propietarios o inquilinos de esa casa de cristal se muestran igualmente cómodos. Algunos se sienten muy mal y, de inmediato, se apresuran a colocar cortinas en todas las ventanas. Otros, con mayor disimulo, no recurren a las cortinas, pero esconden sus objetos más valiosos en distintos armarios fuera del alcance de los “mirones”. Y, finalmente, son muy pocos los que no tienen pudor a los espectadores, o porque no tienen nada que esconder o porque lo que poseen no es valioso o carece de interés.³

La característica que mejor define el concepto de transparencia es la estrecha e indisoluble vinculación con la esencia de la democracia⁴. Además, constituye un presupuesto indispensable del Estado de Derecho en cuanto posibilita el control y la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión pública⁵. En palabras del Tribunal Constitucional (en adelante TS) a través de la STC 159/1986, “para que el

¹ PIÑAR MAÑAS, J.L., “*Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario*”, en GARCIA MACHO, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 82. Refiere este autor que la transparencia es un elemento esencial de cualquier Estado democrático. Se trata de una de las más insistentemente reivindicadas exigencias de la democracia. Según decía el juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, Louis Brandeis, “Sunlight is said to be the best of disinfectants” (la luz del sol es el mejor de los desinfectantes). Vid. JIMÉNEZ PLAZA, M.I., *El derecho de acceso a la información municipal*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 16.

² TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A., Comunicación Pública. *La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág 25. Estos autores sostienen que la Administración, tradicionalmente caracterizada por el secreto y la opacidad, debe abrir sus puertas en busca del mayor grado de publicidad y transparencia posible; el principio de transparencia administrativa se impone cada vez con mayor fuerza.

³ TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A., op. cit, págs 25 y 26.

⁴ DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *Razones de Estado y Derecho (Del control judicial de los secretos oficiales)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 26.

⁵ GARCÍA, MACHO, R y BARNÉS. VÁZQUEZ. J., *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, 2010, págs. 51 y 52.

ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente”.⁶

Algunos autores consideran que “se trata de una forma de ser de la Administración, de un criterio de actuación general del aparato público, muy vinculado con la mayor o menor cultura democrática de un país⁷ . La “cultura de la transparencia” debe emprender una lucha diaria y sin descanso contra su eterna enemiga, la “cultura del secretismo y la opacidad”⁸. Podría decirse que no se trata de ganar una batalla aislada, sino la guerra.

La palabra “transparencia” no aparece de forma expresa en la CE a pesar de que autores como Cotino han expresado que “no cabe duda que (la transparencia) encuentra clara y directa cobertura constitucional: la publicidad de las normas y la seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), la necesaria motivación de los actos administrativos (artículos 9.3 y 24 CE), el derecho a la información (artículo 20) y, sobre todo, en el artículo 105.b)” en el que se establece que la ley regulará el acceso a los archivos y registros administrativos⁹.

Otros autores expresan que el llamado “derecho a la transparencia” forma parte de la tercera generación de derechos del hombre, y engloba, a su vez, los siguientes derechos¹⁰:

- a) El derecho a saber: los ciudadanos tienen el derecho a saber qué ocurre en el interior de los poderes públicos que está a su servicio.
- b) El derecho a controlar: si se conoce la actuación de los poderes públicos es posible controlar la legalidad y la oportunidad de las decisiones que se adoptan, pudiendo saber además cómo se utilizan los fondos públicos y cuál es su destino.
- c) El derecho de los ciudadanos a ser actores y no sólo espectadores de la vida política.

En la Unión Europea, “el principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mejor intervención de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional, 159/1986 (Sala 2ª), de 12 de diciembre. (Recurso de amparo nº 57/1984).

⁷ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor Navarra, 2009, pág 426.

⁸ FENSTER, M., *Disclosure's effects: Wikileaks and Transparency*, Iowa Law Review, 2012, pág. 4. El autor se refiere a la llamada “era de la transparencia” en un mundo globalizado e interconectado a través de las redes sociales. Se exponen las críticas realizadas a Wikileaks por haber divulgado de forma ilegal multitud de documentos protegidos y que ponen en riesgo la seguridad de los Estados.

⁹ COTINO HUESO, L. *"Del 'deber de publicidad' de Brandeis al 'Open Government' de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías"*, 2013, pág 2. Disponible en: https://issuu.com/clog_unlp/docs/tesis_tr_e_ogov/1 (Consultado el 01 de marzo de 2022)

¹⁰ DEBBASCH, C., Introducción en *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1990, pág. 11.

mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos”.¹¹

En la actualidad, la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) regula la transparencia. Esta ley es de aplicación supletoria en materias como el acceso a la información medioambiental que cuentan con su propia regulación específica. El art. 13d) de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC) de las Administraciones Públicas reconoce el derecho de acceso a la información pública, archivos, y registros remitiéndose a la LTBG. Asimismo, en distintas Comunidades Autónomas existen leyes de transparencia (Ver Anexo 1). En nuestros territorios históricos contamos con normas forales que también regulan esta materia.

La normativa existe, sólo es necesario que exista voluntad de aplicarla en su integridad y consultando los datos de la página de Transparencia Internacional España¹² podemos observar que el índice de transparencia varía de unas Administraciones a otras pero en general, a pesar de que existen ámbitos en lo que aún no se logra la puntuación idónea ni se acaba con ese secretismo al que antes hacíamos referencia, la existencia de una evolución positiva en materia de transparencia es más que evidente. (Ver Anexo 2)

Por último, hay que señalar que la transparencia de la actuación de los poderes públicos se articula principalmente mediante la publicidad activa y el acceso a la información pública¹³. La diferencia entre ambos elementos es la procedencia de la iniciativa de informar. Mientras que la publicidad activa parte de los poderes públicos, en el acceso a la información son las personas las que tienen la iniciativa de solicitar la información.

3. CONFIGURACIÓN LEGAL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA.

El gobierno español siempre se ha caracterizado por emplear una “cultura de secreto” en el ejercicio de su poder, debido a esto, hablar de rastros del derecho a la información pública en el pasado se convierte en una ardua tarea. La principal razón que marcó, sin lugar a duda, el surgimiento de este derecho fue la aprobación de la CE y la consiguiente construcción de un Estado de Derecho. Fue en ese mismo instante cuando se intentó romper con esa tradición del secretismo gestada durante la dictadura franquista y empezó a hablarse de la necesidad de garantizar principios vitales como la propaganda activa, la transparencia o el buen gobierno.

¹¹ BLANES CLIEMENT M.A y MOLINA GIMÉNEZ M.A, *La transparencia informativa de las administraciones pública: el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa* (1a. ed., Ser. Estudios). Thomson Reuters-Aranzadi, Alicante, 2014, pág 41.

¹² TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA, <https://transparencia.org.es/indices-transparencia-espana/> (Consultado el 14 de marzo de 2022).

¹³ GAMERO CASADO, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. “Manual Básico de Derecho Administrativo”, 2016, pág 111. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/358253404/D-Administrativo-Gamero-Casado-Eduardo-y-Fernandez-Ramos-Severiano-Manual-Basico-de-Derecho-Administrativo-pdf> (Consultado el 14 de marzo de 2022)

El acceso a la información pública es un mecanismo esencial para la consecución de una sociedad informada y crítica, es una “condición *sine qua non* para una democracia de calidad”.¹⁴

El reconocimiento indirecto del derecho de acceso en la Constitución española (en adelante CE) de 1978 se formuló a través del mandato a los legisladores del artículo 105.b¹⁵ A pesar de esto, no fue hasta la Ley 30/1992 sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), de 26 de noviembre, que se instaló con carácter general en su artículo 37¹⁶. Cabe mencionar aquí, que este artículo fue criticado ya que sufría de importantes fallas, lo que produjo que, a lo largo de su período de validez en España no se diese la aplicación práctica real y efectiva del derecho de acceso. El derecho de acceso a la información pública se encuentra regulado en la actualidad en el Capítulo III del Título I de la LTBG.

Gamero Casado y Fernández Ramos¹⁷ señalan que a pesar de ser un derecho constitucional por estar recogido en la CE, la jurisprudencia no lo considera un derecho fundamental (no se incluye en el título primero) sino un derecho constitucional de configuración legal aunque esta interpretación “es hoy en día cuestionada a la luz de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, según la cual el acceso a la

¹⁴ HERNÁNDEZ RAMOS, M. “*El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos*”. Teoría y Realidad Constitucional, nº42, pág. 484.

¹⁵ El artículo 105 de la Constitución establece una reserva de ley en tres ámbitos diferenciados: “a) *La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.* b) *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.* c) *El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado*”.

¹⁶ El título del artículo 37 en su redacción originaria era: “Derecho de acceso a Archivos y Registros”.

¹⁷ GAMERO CASADO, E Y FERNÁNDEZ RAMOS, S, op. cit, pág 107.

información de interés público es el presupuesto para la libertad de información”¹⁸, derecho fundamental que la CE reconoce en su art. 20.1d¹⁹.

Por su parte, el grupo de estudio del acceso a la información pública de la Federación Española de Municipios y Provincias²⁰, al tratar la misma cuestión, destaca que al no haberse introducido este derecho en el título I “De los derechos y deberes fundamentales”, sino en el IV “Del Gobierno y de la Administración”, se generó una polémica doctrinal sobre si el derecho de acceso a la información se trataba de un derecho autónomo o de una manifestación de la libertad de información.

Señala asimismo este grupo que una de las cuestiones generales a considerar es el carácter prevalente del derecho de acceso a la información y que éste constituye la regla general ante una solicitud de información, sirviendo como ejemplo lo que recoge la SJCCA 37/2017²¹, cuando sostiene que esta ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurren causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el artículo 14, así como que la norma es el acceso a la información, y la excepción la aplicación de alguno de los límites – que más tarde serán comentados- contenidos en el artículo 14 de la LTBG.

4. OBJETO DEL DERECHO DE ACCESO.

El artículo 105 b) de la CE señala como objeto del derecho de acceso, los “archivos y registros administrativos” al igual que la antigua LRJPAC. La LTBG sin embargo habla

¹⁸ Sentencia del TEDH, caso *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria*, 28 noviembre de 2013. El TEDH sostuvo que la negativa de una entidad pública austriaca a proporcionar información sobre las transferencias de tierras agrícolas constituía una infracción del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El asunto había sido presentado por una organización después de que la entidad le negara el acceso a los documentos debido a que la solicitud no entraba en el ámbito de aplicación de la Ley de Información de Austria, y que, incluso si lo hiciera, la entidad tendría que anonimizar todos los documentos que tendrían un impacto negativo en su propio funcionamiento. El Tribunal señaló que la entidad tenía el monopolio de la información contenida en los documentos y su negativa hacía imposible que la organización desempeñara sus propias funciones y, por lo tanto, no estaba justificada como "necesaria en una sociedad democrática". El Tribunal sostuvo que, aunque las razones dadas para la denegación eran "pertinentes", no eran "suficientes" y, por lo tanto, la interferencia con el derecho no estaba justificada.

¹⁹ Art. 20.1. *“Se reconocen y protegen los derechos: a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”.*

²⁰ La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una asociación española de Entidades Locales que agrupa Ayuntamientos, Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares, totalizando 7.412, constituida al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local.

²¹ Sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo 37/2017, nº 11, de 22 de marzo de 2017. Reclamación frente a la denegación de una solicitud de información pública presentada por XXX ante la Consejería de Educación. Con fecha 24 de enero de 2018 tuvo registro de entrada una solicitud de información pública dirigida por XXX (...) a la Dirección Provincial de Educación de Zamora. En el “solicito” de esta petición se requería lo siguiente: “Copia de las actas del Consejo escolar del año 2017”.

del derecho de acceso a la “información pública” en su artículo 13. Este artículo entiende la información pública como aquellos “contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Guichot y Barrero, siguiendo a la doctrina, entienden como documento “un objeto de cualquier naturaleza que exterioriza un pensamiento humano a través de la escritura o de cualquier otro signo, siendo una de sus notas básicas la de la accesibilidad a la información que incorpora”²². Por otro lado consideran contenido “otros objetos que igualmente aportan una información a la que, sin embargo, y a diferencia del documento, no es posible acceder sin su previo tratamiento”²³

Después de definir los conceptos de documento y contenidos de estos autores y siguiendo la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) estiman que, el objeto del derecho es la información no el documento. Esto implica que “en un mundo de bases de datos y administración digital”, no es necesario “que la información se encuentre previamente recogida en soporte documental para proporcionarla”, aunque esto siga siendo lo más habitual.²⁴

En ese sentido los autores antes mencionados Gamero Casado y Fernández Ramos concretan qué se puede considerar como información pública, aludiendo a actos administrativos y de trámite, actos de la Administración sujetos a derecho privado y cualquier otro tipo de información “incluidas las bases de datos, los códigos fuente de programas informáticos y los algoritmos empleados por la Administración”, además de aquella información aportada por los administrados/as como por ejemplo solicitudes, propuestas etc.²⁵

Asimismo, la jurisprudencia a través de sentencias como la STS 34/2020²⁶, tratan de delimitar el objeto del derecho de acceso. En este caso se consideró que tenía interés casacional determinar si el contenido de las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) podrían considerarse como parte del objeto del derecho al acceso a la información pública. En concreto, la cuestión debatida se encontraba basada en determinar si comprendía el derecho a ser informado sobre el sentido del voto de cada uno de los componentes del Consejo.

La sentencia recurrida en casación, dictada por la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, consideraba que la opinión de cada uno de los vocales no

²² GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. *El derecho de acceso a la información pública*, 1ª edición, Tirant lo Blanch. Valencia, 2020. Disponible en: <http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/login/login?username=UUU&password=PPP&redirectTo=/ebook/show/9788413782355>. (Consultado el: 20 de marzo de 2022)

²³ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op, cit. pág 155.

²⁴ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op, cit. págs 153-155.

²⁵ GAMERO CASADO, E Y FERNÁNDEZ RAMOS, S, op. cit, pág 109.

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo 34/2020, (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª) del de 17 enero (rec nº 7487/18)

debe ser entendida como información pública ya que así lo dispone el Reglamento de Funcionamiento Interno de la CNMC.²⁷

Otro ejemplo de determinación del objeto del derecho de acceso lo constituye La Resolución 151/2018, de 20 de junio de la Comissió de Garantía del Dret D'Accés a la Informació Pública (GAIP)²⁸ de Cataluña, que dispuso que la información comprende, al igual que los documentos, aquellos conocimientos o datos que las Administraciones Públicas (en ámbitos de su competencia) tienen. De esta manera, la información de la que las Administraciones gozan, a través de cualquier concepto o canal, e incluso los datos de un registro, pueden ser considerados como objeto de acceso a la información a pesar de que esta no se encuentre dentro de un expediente antes de realizar la solicitud o no haya sido elaborada como documento y, sólo podría oponerse a la admisibilidad de la reclamación si el trabajo de elaboración reviste un grado de complejidad.²⁹

Por otro lado, es importante destacar, que tal y como se recoge en el art.13 anteriormente mencionado, debemos de tener presente que nos estamos refiriendo a documentos en poder de la Administración Pública y por tanto y tal como expresa la STS de 2 de junio de 2000 sobre el acceso a archivos y registros y sus límites³⁰, el documento o la información debe existir en el momento en el que se solicite el acceso, ya que este derecho no entiende el derecho a la creación de informaciones y documentos aún no originados. Así los apartados a) y c) del art. 18.1. de la LTBG entienden como causa de inadmisión de la solicitud de acceso, que haga referencia a información que esté en curso de elaboración o bien que para su divulgación sea necesaria una acción previa de re-elaboración. De igual manera, una serie de leyes autonómicas, tampoco

²⁷ En su art. 9.2 cuando expresa que *“Las deliberaciones del Consejo tienen carácter reservado, debiendo guardar secreto de estas quienes, por razón de sus funciones, tuvieren conocimiento de ellas”*. *“Esta dinámica funcional implica que no cabe considerar como “información” a los efectos de la ley, la individualización del voto de cada uno de los miembros que forman parte de un órgano colegiado, salvo que se haya consignado a solicitud de los respectivos miembros el sentido de su particular voto o la transcripción de su intervención, como admite la Ley”*.

²⁸ Resolución 151/2018 de 20 de junio de la Comissió de Garantía del Dret D'Accés a la Informació Pública sobre la Reclamación 89/2018, formulada contra el Ayuntamiento de Torredembarra en la que se *“se declara el derecho a obtener la información relativa a las personas que se han reunido con el Alcalde y el motivo de la reunión, en el periodo indicado en el antecedente 2, anonimizada en los términos que se fijan en el FJ 4, o a obtener constancia escrita de que no existe esta información ni se puede obtener, de acuerdo con el FJ2”*

²⁹ GAMERO CASADO, E Y FERNÁNDEZ RAMOS, S, op. cit, pág 109.

³⁰ Mediante STS de 2-6-2000, RJ 2000\6733, se resuelve el recurso de casación de un ciudadano que solicitó del Ayuntamiento certificado de los habitantes empadronados en el término municipal, referido exclusivamente a la población de cierta sección de determinado distrito. Dicha solicitud fue denegada por no encontrarse desagregada la información disponible habida cuenta de los medios modestos de que disponía la Administración Municipal. Se recurre la acción administrativa por contravenir el orden legal que disponía que la información se encontrara organizada de la forma solicitada. El Tribunal Supremo no acoge el motivo de casación invocado por estimar que el derecho de acceso a documentos contenidos en el Artículo 105 b) CE no concede al recurrente facultad para pedir que se le expida certificación, para prevenir filtraciones de información, asegurando que sólo se puedan obtener copias de documentos para los que se haya obtenido permiso y luego del pago de los derechos adecuados.

reconocen el derecho a obtener informaciones “a la carta” puesto que requieren un trabajo completo de elaboración por parte de la Administración pública.³¹

Por último, es preciso señalar que la información a la que se quiere acceder tiene que haber sido elaborada o adquirida por los “sujetos públicos” en el ejercicio de sus funciones. El CTBG declara que “cuando la LTBG se refiere al ejercicio de las funciones del sujeto obligado debe entenderse en sentido amplio y no limitarse a las funciones específicas que le han sido encomendadas”³², por tanto, no se refiere solo a cuando ejerce sus competencias sino a algo más.

5. SUJETO ACTIVO DEL DERECHO DE ACCESO.

Según el artículo 12 de la LTGB, todas las personas tienen derecho al acceso a la información pública. Aunque la CE haga referencia como titulares de este derecho a los ciudadanos, la jurisprudencia ha entendido que tanto los extranjeros como las personas jurídicas pueden ejercerlo. Un ejemplo de esto último es la STS 1256/2021 de 25 de marzo de 2021³³

La LTBG amplía la titularidad del derecho al que hacemos referencia en relación con lo dispuesto en el artículo 105.b) de la CE y esto, es una clara evidencia de una “operación expansiva *ex lege* que no incurre en inconstitucionalidad alguna”.³⁴

A nivel europeo, el Reglamento n° 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, expresa que todo ciudadano de la UE y toda persona tanto física como jurídica que resida en un Estado miembro de la Unión, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones en base a los límites, principios y condiciones definidos en el reglamento.

En palabras de Razquín³⁵ se trata, por tanto, de un derecho que tiene una predisposición universal, es decir, que todo individuo, independientemente de su nacionalidad, de si

³¹ GAMERO CASADO, E Y FERNÁNDEZ RAMOS, S. “Manual Básico de Derecho Administrativo”, 2016, pág 109. Recuperado el 14 de marzo de 2022.

³² GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. *El derecho de acceso a la información pública*, 1ª edición, Tirant lo Blanch. Valencia, 2020, pág. 160.

³³ Esta sentencia resuelve un recurso de casación (2578/2020), interpuesto por la Administración del Estado (Ministerio de Fomento) contra la sentencia de 23 de diciembre de 2019 dictada por la Audiencia Nacional en el recurso de apelación (58/2019). En ella el TS dispuso que: “Por tanto, la LTBG reconoce la titularidad del derecho de acceso a la información pública de forma muy amplia a “todas las personas”, sin mayores distinciones, empleando una fórmula similar a la del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009, que en su artículo 2.1 señala que “cada Parte garantizará el derecho de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo a acceder...” a los documentos públicos en posesión de las autoridades públicas”.

³⁴ MORENO GONZÁLEZ, G, *El derecho de acceso a la información pública en la Ley de transparencia: Una aproximación constitucional*, Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad, núm. 8/2015, p. 109.

³⁵ RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M: *El derecho de acceso a la información pública*. IVAP, Oñati (Guipúzcoa), 2015, pág 41.

forma o no parte del municipio o de si reúne o no la condición de interesado dispone del derecho a acceder a la información. Asimismo, el solicitante del acceso no se encuentra en la obligación de justificar o expresar el motivo de su solicitud por lo que ésta puede limitarse a contener simplemente el *petitum* de la información a la que se desea acceder con los mínimos datos de identificación que el capítulo III de la LTBG expresa³⁶.

Se entiende que cualquier persona es titular del derecho de acceso a la información pública como ya lo estableció en su momento la STC 8121/1997 del 28 de noviembre de 1997:

“(…) Tratándose del derecho de información debe entenderse titular cualquier persona que desee obtener datos de un despacho público, por lo que carece de importancia que el recurrente haya pedido los que le interesan como asesor legal o como simple ciudadano. En todo caso la regla es que la información que consta en las dependencias administrativas es pública, de manera que a ella tiene acceso toda persona que así lo requiera, sin que sea necesario que exprese el motivo por el cual lo pide. (...)”.

Es decir, como ya hemos dicho con anterioridad, cualquier persona, ya sea jurídica o física, extranjera o española goza del derecho a realizar una solicitud de acceso a la información. Así se contempla también en la normativa autonómica. El artículo 30 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra, expresa con precisión el derecho de “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que los representen”.

Cabe mencionar aquí la existencia de sentencias judiciales que expresan cómo, al igual que lo dispuesto tanto en el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los Documentos Públicos, como en el art. 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el artículo 12 LTBG dispone, como ya hemos dicho con anterioridad, que todas las personas gozan sin restricción alguna del derecho a acceder a la información a propósito de la legitimación y que esta noción concuerda con lo que el 17.3 LTBG expresa.³⁷

Un claro ejemplo de esto es el caso de la SJCCA123/2018³⁸ de 8 de octubre de 2018, confirmada en apelación por la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN) de 30 de mayo de 2019 (1/2019), que rechaza «la pretendida falta de legitimación activa a efectos del concreto proceso» del recurrente invocada por el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ante «su ausencia de interés legítimo» en las solicitudes de información sobre resoluciones con votos particulares del Tribunal económico-administrativo central y del Tribunal económico-administrativo regional de Madrid,

³⁶ Debe de entenderse derogado el art. 18.1.e) LBRI., según el cual la petición de información debe ser razonada al menos en lo que se refiere a las solicitudes de acceso a la información.

³⁷ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. op. cit, pág. 103.

³⁸ Sentencia del Juzgado Central Contencioso- Administrativo, 123/2018, núm. 11, de 8 de octubre de 2018.

resueltas por el CTBG en sus Recurso 320/2015, de 16 de diciembre y 321/2015, de 18 de diciembre.³⁹

A pesar de la existencia de jurisprudencia respecto a la titularidad del derecho de acceso a la información pública, existen diversos supuestos en los que ésta ha planteado controversia. Así en la doctrina de las autoridades de transparencia, no existe una interpretación uniforme sobre la posibilidad del ejercicio del derecho por parte de las Administraciones Públicas con el objetivo de acceder a la información en poder de otras Administraciones.⁴⁰

6. SUJETO PASIVO DEL DERECHO DE ACCESO.

Respecto de los sujetos pasivos, frente a la anterior regulación que nada especificaba al respecto, por lo que había que entender que se aplicaba como norma general a las “Administraciones Públicas”, en los términos establecidos por el artículo 2 LRJPAC, la LTBG concreta mucho más el ámbito subjetivo de aplicación, especificándolo en sus artículos 2 y 4 (Los sujetos previstos en el artículo 3 –partidos políticos y entidades públicas subvencionadas en determinadas cuantías- sólo tienen obligaciones de publicidad activa y no de responder a peticiones de información a través del ejercicio del derecho de acceso).

Asimismo, del propio enunciado del artículo 105 de la CE, se entiende que el sujeto pueden ser las Administraciones Públicas, entendidas en sentido amplio, esto es, la Administración General del Estado, de las Comunidades autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los Entes de derecho público. Se incluyen, además, siempre para el desarrollo de funciones públicas, las Administraciones corporativas como los colegios profesionales, las Cámaras de Comercio, industria, navegación etc.; e, incluso, Administraciones Instrumentales como las Sociedades Mercantiles Estatales, las Entidades Públicas Empresariales etc.;

De acuerdo con lo establecido en la LTBG, el ámbito subjetivo de aplicación de esta ley viene recogido según la definición que le otorga el propio CTBG⁴¹, en su artículo 2.1.:

- a) “La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local;
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social;
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia

³⁹ Sobre el reconocimiento del derecho de acceso a cualquier persona y la no necesidad de motivación de la solicitud, puede verse también la SJCCA, núm. 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), o la STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017).

⁴⁰ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. op. cit, pág 103.

⁴¹ Por ejemplo, en la Resolución Territorial del CTBG, 22/2016, de 27 de enero de 2017, tanto el propio CTBG como las entidades autonómicas destacaron, a partir de lo dispuesto en estas disposiciones, que el acceso a la información “se configura como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo”.

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,

d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas;

e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo;

f) 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, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo;

g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100;

h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones,

i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título”.

Todos estos sujetos se diferencian de los sujetos obligados recogidos en el art. 3 LTBG debido a que su vinculación con la ley es plena. Es decir, esta extensa lista de sujetos obligados recogidos en el art. 2.1, se extiende tanto a los preceptos reguladores del derecho de acceso a la información, como a las obligaciones de publicidad. Los sujetos establecidos en el art. 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y entidades privadas que durante el período de un año adquieran ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que consigan la cantidad de 5.000 euros como mínimo), no se encuentran vinculados por el derecho de acceso a la información, sino que únicamente se hallan vinculados por el régimen de publicidad activa (disposiciones del capítulo II).

Podemos agrupar los sujetos enumerados en el artículo 2.1 de la LTBG en tres amplias categorías que son: las Administraciones Públicas, otras Entidades correspondientes al sector público pero que no poseen esta naturaleza, y el conjunto heterogéneo de sujetos, cuya vinculación a la LTBG se circunscribe a sus acciones capitaneadas por la norma administrativa.⁴²

Hasta la actualidad, la gran mayoría de reclamaciones interpuestas ante el CTBG hacen referencia a resoluciones de acceso de Entidades de Derecho Público vinculadas a la Administración General del Estado (en adelante AGE).

⁴² GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C, op. cit, pág 108.

En sus apartados b), c) y d), el artículo 2.1 no permite dar lugar a dudas respecto a la inserción en el espacio de aplicación de la norma de todas las entidades de Derecho público concernientes, como señala la letra d), “a cualquiera de las Administraciones Públicas o anexas de ellas, incluidas las universidades públicas”. El artículo 2.1.c) contiene una lista de las entidades del sector público estatal. Por otra parte, la letra b), representa concretamente a “las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social”.⁴³

La letra b), recoge las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social. Actualmente estas mutuas son consideradas como colaboradoras con la Seguridad Social ya que estamos haciendo referencia aquí a asociaciones privadas de empresarios cuya finalidad se centra en cooperar en la gestión de la Seguridad Social bajo el amparo y orientación del Ministerio competente. La naturaleza que estas asociaciones exhiben no acaba de ajustarse correctamente al concepto de “Administración Pública” que los apartados a) a d) del artículo 2.2 expresan.

Estas mutuas a las que hacíamos referencia constituyen, algo de lo que no se duda ni en el ámbito jurisprudencial⁴⁴ ni en el doctrinal⁴⁵, un claro supuesto de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones públicas.⁴⁶

El apartado g) del art. 2.1. LTBG incluye a las “sociedades mercantiles en cuyo capital social la directa o indirecta participación de las entidades previstas en el artículo 2.1 sea superior al 50 %. Numerosas resoluciones han dado fin a conflictos en los que la entidad invocada a proporcionar la información era una sociedad de esta naturaleza, exponiendo su total incorporación al ámbito de aplicación de la LTBG, por lo que resulta irrelevante, su posición de persona jurídico-privada, siempre que lo determinante al respecto sea la titularidad pública, en el porcentaje que fija su artículo 2.1.g), del capital social.⁴⁷

⁴³ El Criterio Interpretativo 3/2019, de 20 de diciembre, sobre «Publicidad activa (2): ámbito subjetivo», del CTBG expresa que «en la actualidad, existen tres Servicios Comunes: el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social (SJSS), la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (GISS) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). Y, por otro lado, tres Entidades Gestoras: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, 4152/2011, de 17 de julio de 2012. Recurso de casación 4152/2011, contra la sentencia 585, de 31 de mayo de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el recurso contencioso-administrativo núm. 984/2009, deducido contra la desestimación presunta por la Consejería de Sanidad del Principado de Asturias y la Mutua UMIVALE de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de la que considera deficiente asistencia sanitaria recibida con ocasión de un accidente laboral.

⁴⁵ MANZANO, BAYÁN, PILAR., ESCOLANO MARTÍNEZ, D. y CID BABARRO, C., *Las mutuas colaboradoras de la Seguridad social, la nueva regulación y su acción protectora*, Lex Nova, Thomson Reuters, 2015, pp. 44-46. y POMED, SÁNCHEZ, L. A., *Naturaleza de las mutuas de accidentes de trabajo*, MERCADER UGUINA, J. R., coord., *Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, La Ley-Fraternidad Muprespa, Madrid, 2007, pp. 39-72.

⁴⁶ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit, pág 111-113.

⁴⁷ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit, pág 114.

Al igual que las Leyes Autonómicas, el apartado 2.1. h) de la LTBG delimita “las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones”, en su ámbito de aplicación.⁴⁸

Además, el artículo 2.1 LTBG instaura una amplia colección de organismos y entidades vinculados solo en “sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”. El ámbito de su actuación sujeto a Derecho Administrativo implica que se encuentran en la obligación de desempeñar las obligaciones de transparencia y acceso a la información. Todo esto podemos observarlo en las Corporaciones de Derecho Público recogida en la letra e) de este artículo y, por otro lado, en organismos como: “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”, determinados en la letra f). Asimismo, contamos ya con una importante doctrina del CTBG⁴⁹ que recoge el ámbito de actividad sujeta a Derecho Administrativo de estas entidades de la LTBG.⁵⁰

El CTBG entiende como sujetos pasivos a las corporaciones “de base privada” cuya “conformación como Administraciones Públicas, exclusivamente viene determinada en la medida en que sean titulares de funciones públicas otorgadas por ley o delegadas por la Administración”. Por ello, en la Resolución 324/2021, el CTBG⁵¹ mantuvo que, “por actividades sujetas a Derecho Administrativo” han de entenderse aquellas cuyo control viene atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa por el artículo 2 de su Ley reguladora.⁵²

⁴⁸ El artículo 4.1. e) de la ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad. Pública de Cantabria amplía su esfera de aplicación tanto a las entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos como a las corporaciones de derecho público en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo.

⁴⁹ Ejemplo de esto puede ser el artículo 4.1.e) de la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria, el cual extienden su aplicación tanto a “entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos, en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo”, como a “las corporaciones de derecho público”.

⁵⁰ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C, op. cit, pág 127.

⁵¹ El interesado solicitó al CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES, con fecha 11 de diciembre de 2020, una serie de información. Ante la falta de respuesta, con fecha de entrada el 3 de abril de 2021, el interesado presentó una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Respecto a las actividades sujetas al derecho administrativo el CTBG expuso: “... en lo que respecta a la aplicación de la LTBG a los Consejos Generales de Colegios Profesionales como corporaciones de Derecho Público, debe mencionarse su artículo 2, apartado 1 e), que dispone que la Ley resulta de aplicación a Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior”. Finalmente, el CTBG procedió a inadmitir la reclamación de la solicitante frente al Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros.

⁵² GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit, pág. 128.

La necesidad de determinar la actividad sujeta a Derecho Administrativo y a la LTBG por parte de los Colegios Profesionales y sus Consejos Generales ha sido objeto de estudio del CTBG. En sus resoluciones subrayan que, “en estricta aplicación de la LTBG, los Colegios Profesionales y sus Consejos Generales no son Administración Pública y solamente quedan sometidos a la LTBG en: las normas que disciplinan el derecho de acceso a la información, en el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas, en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, en sus actuaciones reguladas por el Derecho Administrativo”, y en “los actos relativos al funcionamiento de las Corporaciones y a la organización de esta misma”.⁵³

El CTBG –con apoyo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (en adelante TS) y del TC– entiende incluidas en la “actividad colegial administrativa” de estas Entidades: la regulación de la profesión, la colegiación obligatoria, la representación y defensa de los intereses del sector ante las diferentes Administraciones con competencia en la materia, aquellas otras funciones que les haya podido delegar la Administración, la colaboración de estas Corporaciones con las Administraciones Públicas para el ejercicio de las funciones relacionadas con el sector, el régimen de recurso contra los actos administrativos dictados por los distintos órganos colegiales, el cumplimiento de las normas deontológicas, el visado colegial cuando así lo exijan los respectivos Estatutos y el régimen electoral y el disciplinario.

En cuanto a la vinculación a la LTBG del conjunto de instituciones recogidas en el apartado f) del art. 2.1, destacar que en lo que respecta al ejercicio de la función estatutaria o constitucional se regirán por sus propias disposiciones reguladoras⁵⁴.

Un ejemplo de estas es el reciente Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, sobre reestructuración de la Casa de S.M el Rey⁵⁵, a través del cual “La Casa Real responde a los escándalos en un ejercicio de transparencia a medias”.⁵⁶

Finalmente, el artículo 2.1.i) LTBG introduce en su ámbito de aplicación a “las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo”. Las asociaciones constituidas por las Administraciones públicas y sujetos o entidades privadas, deben entenderse como asociaciones de la Administración Pública con las “entidades” a las que el art. 3 hace referencia: “a) *Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales*” “b) *Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros*” .Asimismo, se interpreta que “la Ley se refiere

⁵³ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit, pág. 133.

⁵⁴ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit, pág. 140-141.

⁵⁵ Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M el Rey.

⁵⁶CASTRO, IRENE, “La Casa Real responde a los escándalos en un ejercicio de transparencia a medias”, elDiario.es, 1 de mayo de 2022. Recuperado de https://www.eldiario.es/politica/casa-real-responde-escandalos-ejercicio-transparencia-medias_1_8955515.html, 6 de mayo de 2022.

también a las Asociaciones de Administraciones o Entidades Públicas sin diferenciar o especificar si estas deben de ser de ámbito local o autonómico, estatal, de dos de ellos, o de todos”.⁵⁷ Ante esto, el CTBG ha considerado incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, a través de su artículo 2.1.i) a asociaciones como el “Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España”.⁵⁸

Para poder completar el ámbito subjetivo de aplicación de la LTBG, debemos de tener en cuenta el art. 4. Este artículo dispone que, a modo de meras colaboradoras, aquellas personas tanto jurídicas como físicas distintas de las expresadas en los artículos anteriores que desempeñen potestades administrativas o proporcionen servicios públicos, se verán en la obligación de prestar la completa información necesaria a algunos de los sujetos del artículo 2 a los que se encuentren vinculadas para que éstos puedan cumplir con sus obligaciones de publicidad activa y de permitir ejercer el derecho de acceso a la información proporcionada. También estarán obligados los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

7. LÍMITES DEL DERECHO DE ACCESO.

Como ya hemos expresado con anterioridad, la Ley de Transparencia declara que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública como regla general. Aun así, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto. Sus límites legales se encuentran agrupados en los artículos 14 y 15 LTBG. Estos dos artículos vislumbran, por un lado, un conjunto de límites materiales (artículo 14 de la LTBG), respecto a las disciplinas sobre las que no procede proveer información, y un límite derivado de la aparición de datos personales en la información a facilitar (artículo 15)⁵⁹.

La Exposición de Motivos de la LTBG fija que “el derecho de acceso a la información pública únicamente se verá limitado en aquellos casos en los que sea necesario ya sea por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos o por la propia naturaleza de la información y que estos límites se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés salvaguardado a través del límite) y del interés público en la difusión de la información (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad”.

El TS se ha encargado de crear jurisprudencia al respecto al afirmar en diferentes sentencias que los límites al acceso a la información pública deben ser interpretados de forma restrictiva.

⁵⁷ Conformada por quince municipios que disponen de declaraciones de tal naturaleza y que tiene como objeto proceder de manera conjunta en defensa del patrimonio cultural e histórico de las correspondientes ciudades. (R 335/2016, de 19 de octubre).

⁵⁸ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op. cit, pág 150.

⁵⁹ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D. *El derecho de acceso a la información pública en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*. (2021, marzo 31). El Derecho Local. <https://derecholocal.es/opinion/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-la-reciente-jurisprudencia-deltribunal-supremo>

Así sentencias como la STS STS 344/2020⁶⁰, y Resoluciones del CTBG que recogen doctrina establecida por el Tribunal Supremo como la R 0214/2021⁶¹, señalaron:

(...) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 -EDL 2013/232606- como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información”. Sólo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013 (...).

Así también lo sostiene la Resolución 050/2021 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁶², expresando que “la ley consagra la prevalencia del derecho subjetivo a obtener la información y correlativamente el deber de entregarla, salvo que concurran causas justificadas que limiten tal derecho, a las que se refiere el artículo 14”, así como que es la norma el acceso a la información, y excepcional la aplicación de alguno de los límites contenidos en el artículo 14 de la LTBG.

7.1. LÍMITES MATERIALES.

El listado del art. 14 LTBG incluye los límites ya presentes en el art. 105 b) de la CE, pero añade otros que, en principio, no tienen conexión alguna con el mismo. Esto nos muestra que donde la CE observa la seguridad y defensa del Estado como posible límite la LTBG concreta este concepto en diversos apartados como: en seguridad nacional (art. 14.1 a), defensa (art. 14.1 b) y seguridad pública (art. 14.1 d.) e incluso va más allá al incluir las “relaciones exteriores” (art. 14.1 c) como causa viable para obstaculizar y limitar el acceso a la información.⁶³

La CE permite limitar el derecho de acceso cuando afecte a la “averiguación de delitos”. La LTBG amplía esta noción hacia las funciones administrativas de control, vigilancia e

⁶⁰ La Sección nº 7 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictó sentencia con fecha 7 de noviembre de 2016 (Apelación 47/2016). En esta sentencia se desestimó el recurso de apelación interpuesto por la misma Corporación RTVE contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso- Administrativo no 6 de 18 de mayo de 2016 (recurso no 57/2015) que desestimó el recurso Contencioso- Administrativo interpuesto por la Corporación contra la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 24 de septiembre de 2015.

⁶¹ La interesada solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), con fecha 21 de enero de 2021, la siguiente información: En relación a la venta de vacunas de Pfizer BioNTech realizadas al Principado de Andorra solicito sin respuesta por parte de la Administración: por una parte, la documentación existente en el Ministerio concerniente a las previsiones de futuras ventas al Principado de Andorra de más vacunas y por otra, la copia completa del convenio firmado con el Principado de Andorra para la realización de la venta junto con del expediente administrativo realizado.

⁶² Con fecha 23 de noviembre de 2020, el reclamante solicitó al Ministerio del Interior, a través del Portal de la Transparencia, al amparo de la LTBG: la lista completa y actualizada de los criterios de evaluación de las entrevistas personales puesto que estos criterios podrían constituir una irregularidad.

⁶³ COTINO HUESO, L., y BOIX PALOP. A, op.cit. pág 229.

inspección (art. 14.1 g) y, aun más, hacia la sanción, prevención e investigación tanto de los ilícitos disciplinarios y administrativos como de los penales (art. 14.1 e).

Un ejemplo en el que el TS se refiere a estos límites lo podemos ver en la STS 748/2020⁶⁴ en relación con la solicitud de información de un miembro de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia al Delegado Especial de esta misma agencia, sobre los criterios de reparto de la productividad entre los funcionarios y el reparto de la parte variable de la productividad. El TS confirmó que no eran aplicables los límites previstos en art. 14 e) y g) de la LTBG y por tanto el acceso a la información debía ser permitido:

... Por el contrario, no ha quedado justificado que la información solicitada dificulte o impida la represión de ilícitos tributarios o las funciones de inspección, vigilancia y control de la Agencia Tributaria....

.... Por ello, este Tribunal considera, en consonancia con lo afirmado en las instancias anteriores, que la información solicitada podría haberse proporcionado de forma que no se pusiese en peligro la actividad inspectora, y, en todo caso, si la Administración consideraba que algún extremo concreto podría suponer un peligro real en la lucha contra el fraude fiscal, debería haberlo justificado de forma expresa y detallada, explicado las razones por las que dicha información constituía un peligro para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios o el desarrollo de la actividad investigadora del fraude fiscal...⁶⁵

Además, más allá de los límites previstos constitucionalmente, el art. 14.1, la LTBG incluye una serie de límites adicionales como: la igualdad de las partes en los procesos y la tutela judicial efectiva (art. 14.1 f), los intereses comerciales y económicos (art. 14.1 h) la política económica y monetaria (art. 14.1 i), el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (art.14.1 j), la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (art. 14.1 k), y la protección del medio ambiente (art.14.1 l).

Respecto al límite 14.1 h), en la STS 1547/2017⁶⁶ se analiza la denegación por parte de la Corporación Radio Televisión Española (RTVE) de la información referida a los gastos procedentes de la participación de España en Eurovisión 2015 (incluyendo las

⁶⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sala Tercera), del 11 de junio de 2020, (Recurso nº 577/2019).

⁶⁵ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D, op, cit.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Supremo, 1547/2017, (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª), de 16 de octubre de 2017 (rec 75/17). El Abogado del Estado interpuso un recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 23 de noviembre de 2018, en la cual se desestimó el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria contra la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 4 (rec. 36/2016), que, a su vez, desestimó el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 23 de junio de 2016 y 24 de agosto de 2016. En la solicitud se requería la información sobre los gastos de la corporación Radiotelevisión Española Respecto a la participación de España en el concurso de Eurovisión en el año 2015.

partidas de dietas, viajes, alojamiento, acompañantes, vestuario y gastos de delegaciones). El TS no consideró aplicable dicho límite:

...no ha quedado justificado que facilitar información sobre los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015 pueda acarrear un perjuicio para los intereses económicos y comerciales...

Por otro lado, y en relación con el límite establecido en el art.14.1 k de la LTBG de garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, la STS 1350/2019,⁶⁷ declaró que procedía denegar el acceso a la información de un recluso que solicitaba el contenido del informe formulado por el Centro Penitenciario, emitido en la tramitación del procedimiento iniciado por su solicitud de indulto:

...procedía denegar tal petición por todo lo antes expuesto, y desde luego, en aplicación del artículo 14.1.k de la Ley 19/2013, sin aplicación del artículo 53.1.a de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común. El procedimiento de Indulto de la Ley de 1870, donde no existe contradicción, no es el procedimiento administrativo común como para permitir que un informe del Centro Penitenciario, "dada la necesidad de salvaguardar las delicadas relaciones entre internos y vigilantes en el ámbito de las instituciones penitenciarias, así como la necesidad de garantizar la imparcialidad, objetividad y veracidad de los informes", (contestación del Abogado de Estado), pueda ser trasladado a conocimiento del solicitante del indulto en tramitación, pues conforme al art. 14.1.k de la ley 19/2013, el derecho de acceso a dicho informe en este caso puede (y debe) ser limitado, al suponer un perjuicio "por la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión", en este caso de decisión de gracia, como es el proceso de indulto...⁶⁸

Otra Sentencia del TS que analiza también la aplicación de este límite es la STS 235/2021⁶⁹. En este caso se falla a favor de facilitar el acceso no solo a los acuerdos de las reuniones del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña referidas a los años 2015 a 2018, sino también a las actas, ya que ello no afecta a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, 3530/2017, (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 5ª), de 10 de octubre de 2019 (rec nº 75/17).

⁶⁸ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D., op.cit.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Supremo, 235/2021, (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª), de 19 de febrero de 2021. "... debemos afirmar que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros".

Para finalizar, en la STS 1565/2020 el Supremo recuerda cómo en una de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)⁷⁰ ya se interpretó el artículo 54 de la Directiva 2004/39/CE⁷¹ y se delimitó el alcance del secreto profesional que concierne a las autoridades nacionales en la materia de supervisión financiera. En esa sentencia, el TS concluyó que –como dijo el TJUE– como expresa el artículo 54, apartado 1 ° de la Directiva 2004/39, no cabía considerar que toda la información correspondiente a una entidad de supervisión financiera estuviese dotada de carácter confidencial⁷².

7.2. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En este apartado se hace referencia a aquellos límites derivados de la aparición de datos personales en la información a facilitar.

La cautela constitucional de una posible limitación en consideración de garantizar la intimidad de las personas se encuentra regulada en un pormenorizado art. 15 LTBG que, en relación y combinación con la normativa en materia de protección de datos, desdobra efectivas cauciones de protección de la intimidad.⁷³

La normativa de protección de datos de carácter personal hoy está compuesta por el Reglamento de la Unión Europea 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.⁷⁴

El art.15 de la LTBG señala que se concederá el acceso a información que contenga datos identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, salvo que prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida.

Aplicando esta regulación, la STS 1768/2019⁷⁵, abordó el caso en el que la Presidencia del Tribunal de Cuentas rechazó la solicitud del acceso a los datos referentes a la identidad del personal eventual encargado de la realización de funciones de secretaría durante ocho años (desde 2010 a 2018). El TS, reconoció a la recurrente el derecho a que se le facilitasen los datos. Además, entendió que no es aplicable el límite referido a la protección de datos, ya que la Ley permite el acceso a la información que contenga

⁷⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de junio de 2018, C-15/16, Caso *Baumeister*.

⁷¹ Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004.

⁷² La información solicitada a la Comisión Nacional del Mercado de Valores había sido el “... texto completo de las resoluciones administrativas sancionadoras cuyos fallos se han publicado en el BOE respecto a Popular Banca Privada, SA (BOE de 31 de diciembre de 2016) y Banco Popular Español SA (BOE de 10 de agosto de 2016)”.

⁷³ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D, op, cit.

⁷⁴ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D, op, cit.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de los Contencioso- Administrativo, Sección 3ª), del 16 de diciembre de 2019 (rec nº 316/18).

únicamente datos identificativos relacionados con la actividad pública del órgano, su organización o su funcionamiento. Asimismo, entendió que se trataban de puestos que son de especial confianza, por lo que el acceso a la identidad de este personal de confianza no debe ceder ante su derecho a la protección de datos.⁷⁶

El art. 15 de la LTBG también hace referencia al supuesto en el que si la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano deberá realizar una ponderación entre el interés público al acceso y los derechos de los afectados atendiendo a los siguientes criterios: a) el menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.; b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos; c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos; d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

Si la información incluyera datos especialmente protegidos como los que revelan ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso solo sería posible si se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado salvo que este hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a la solicitud del acceso. Si contiene datos que hacen referencia a origen racial, salud, vida sexual, o son relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación pública al infractor solo se autorizará el acceso si se otorga consentimiento expreso por parte del afectado o está amparado en una norma con rango de ley.

Por otro lado, debemos de comentar la existencia de casos en los que los datos solicitados no exigen del consentimiento del afectado debido a que son parte de información necesaria y específica para su ubicación dentro de la estructura organizativa empresarial y para su propia identificación. Un ejemplo de lo anterior fue la STS 111/2018⁷⁷ de la sala de lo Social que estudió la obligación por parte de la Administración General del Estado de facilitar los "listados de ocupación", que debían de contener: nombre y apellidos del titular del puesto, el domicilio del centro de trabajo al que está adscrito el puesto y la relación individualizada concreta de los puestos de trabajo de las relaciones de puestos de trabajo, a un sindicato. Finalmente, esta sala expresó que toda esta información eran datos que no exigían del consentimiento del afectado para ser recabados por parte de la empresa.

Debemos especificar aquí que existe una amplia jurisprudencia vinculada al derecho de protección de datos personales.⁷⁸

⁷⁶ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D, op, cit.

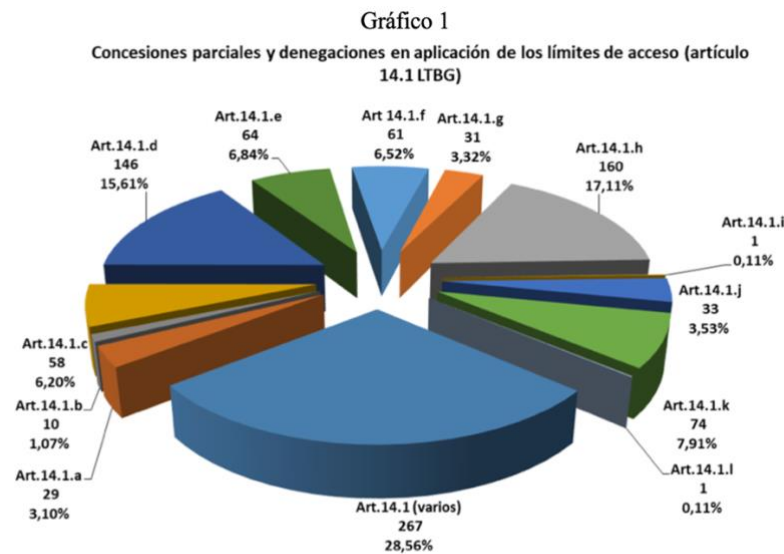
⁷⁷ Sentencia del Tribunal Supremos, 111/2018, (Sala 4ª de lo Social), de 7 de febrero de 2018.

⁷⁸ SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS Y JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ, *Crónica de Jurisprudencia sobre transparencia y buen gobierno*, 22/04/2021, Recuperado de <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511741> (Consultado el: 08/05/2022)

A modo de conclusión, me gustaría destacar aquí los datos oficiales sobre las denegaciones y las concesiones parciales de acceso a la información pública en aplicación de los límites de acceso publicados en abril de 2020 por el Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

Como podemos observar en la “Tabla 1”, los límites más invocados son la simultaneidad de varios (28,56%), la seguridad pública (16,55%), los intereses económicos y comerciales (15,61%), la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (7,91%), la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (6,84%), la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (6,52%), las relaciones exteriores (6,20%), el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (3,53%), las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (3,32%), la seguridad nacional (3,10%), la defensa (1,07%), y la política económica y monetaria y la protección del medio ambiente (0,11% cada uno). La protección de datos —clasificada como límite separado— se sitúa a un nivel similar al de la seguridad pública y los intereses económicos y comerciales.

Agrupados, los límites que protegen intereses públicos suman el 27,14%, los que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales el 24,59%, los que protegen intereses económicos el 19,14% y la protección de datos en torno al 15%.⁷⁹



Fuente: Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado

⁷⁹ ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado*, noviembre 2020. Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:39b18ccf-7026-4732-a4f3-9b52bc2731fd/2020_11_Boletin_Portal_en_cifras.pdf (Recuperado el 29 de abril de 2022).

8. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO.

8.1. SOLICITUD DE LA INFORMACIÓN.

El interesado en el ejercicio del derecho de acceso presentará la solicitud correspondiente dirigida al titular del órgano administrativo o a la entidad que tiene la información.

El artículo 17.3 LTBG indica que el solicitante de acceso a la información no se encuentra obligado a motivar su solicitud, es decir, no es estrictamente necesaria la acreditación de un interés específico por el que esté realizando la solicitud. La ausencia de esta motivación no podrá entenderse como causa de inadmisión de la solicitud. Aun así, el solicitante tendrá la posibilidad de exponer aquellos motivos por los que solicita la información que, a la hora de dictar la resolución podrán ser tenidos en cuenta.

En su SJCCA 139/17, ya se hizo referencia al artículo 17.3 de la LTBG⁸⁰. También se hace alusión a este artículo en la Resolución CTBG 599/2918 de 14 de mayo de 2019.⁸¹

Por otro lado, en la STS 1519/2020⁸², tanto la resolución del CTBG como la sentencia impugnada de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, coinciden en que la razón de la desestimación de la reclamación y del recurso de apelación se basa en que el contenido de la información a la que se busca acceder es la elaboración de un listado sobre la correspondencia remitida por el recurrente desde un centro penitenciario a órganos administrativos y judiciales, persiguiendo por tanto el recurrente un mero interés privado que, según el CTBG y la Sala de la Audiencia Nacional, no puede ser incardinado dentro de las finalidades de control público o de rendición de cuentas, expresadas en el preámbulo de la LTBG.

En esta Sentencia se afirma asimismo que el artículo 17.3 de la LTBG, expresa de igual manera que el art.4.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009, que no es necesario que el solicitante justifique los motivos de su petición de acceso a la información pública⁸³.

⁸⁰ En este caso, El Ministerio de defensa ejercita pretensión declarativa de nulidad de la resolución del Presidente del Consejo de transparencia y buen Gobierno, de 6 de marzo de 2017 que, en relación a la petición de información cursada por el amparo del artículo 2.1 y 13 de LTBG, del listado de campañas realizadas y presupuesto ejecutado por el Ministerio de defensa y sus organismos dependientes de 2012 a 2015, desglosado por medios de comunicación, solicitando los datos por año, los presupuestos ejecutados, las campañas, los números de inserciones etc.

⁸¹ Sentencia del Juzgado Central Contencioso- Administrativo 139/17, nº 2, de 22 de noviembre de 2017. Esta resolución se basa en la reclamación contra la resolución del Ministerio del interior, de 9 de octubre de 2018. la parte solicitante pide al Ministerio del Interior informes de quejas contra funcionarios policiales desde el año 2013 al 2017.

⁸² Sentencia del Tribunal Supremo 1519/2020, (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 3ª), de 12 de noviembre, (Rec de casación nº 5239/2019)

⁸³ Artículo 4.1 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 18 de junio de 2009: "Un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial".

8.2. CAUSAS DE INADMISIÓN.

Si bien como se ha dicho la ausencia de motivación no podrá entenderse como causa de inadmisión de la solicitud de acceso a la información, el art. 18.1 de la LTBG establece las causas que sí pueden provocar dicha inadmisión. Así, señala este artículo que serán inadmitidas a trámite, mediante resolución motivada, aquellas solicitudes que se refieran a algún tipo de información en curso de elaboración o publicación general; a información de carácter auxiliar o de apoyo (contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas etc.); a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. También serán inadmitidas aquellas solicitudes dirigidas a un órgano que no posee esa información cuando se desconozca el competente o las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de la LTBG.

En la STS 1547/2017 antes mencionada sobre la denegación de RTVE de información sobre eurovisión 2015, RTVE alegaba también (además de que el acceso a la información suponía un perjuicio para los intereses económicos y comerciales) la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 18.1.c) de la LTBG (solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración). La sentencia declaró que no se da esta causa de inadmisión cuando la información solicitada se encuentra en los documentos contables y presupuestarios de la entidad:

... no se aprecia que para su suministro exija de una labor previa de reelaboración específica o someter a un tratamiento previo de la información con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene, más allá de constatar las distintas partidas en que se contengan los datos de los gastos efectuados para participar en el festival de Eurovisión 2015, y en su caso la mera adición de las mismas». Y añade «...nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo de reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información...»⁸⁴

8.3. PROCEDIMIENTO.

El artículo 19.2 de la LTBG expresa que, en aquellos casos en los que la solicitud no concrete suficientemente la información a la que se quiere acceder, se requerirá al solicitante que subsane esa deficiencia identificando correctamente dicha información en un plazo máximo de 10 días quedando suspendido el plazo para dictar resolución. Si no lo hace se entenderá que ha desistido de su solicitud.

El artículo 19.3 dicta que, si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el

⁸⁴ CÓRDOBA, CASTROVERDE, D., op.cit.

plazo para su presentación. Y en el apartado 4 expresa que, 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.

De acuerdo con el artículo 20.1. LTBG cuando la solicitud es recibida por el órgano competente para su resolución, este deberá de notificar, en el plazo máximo de un mes, al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado, si se otorga o no el acceso a la información requerida. El art. 20.2 expresa que el plazo podría ser aumentado por otro mes -notificándosele previamente al solicitante- cuando la complejidad o el volumen de la información solicitada lo haga necesario.

El artículo 20.4 LTBG entiende que las resoluciones deberán de ser motivadas cuando: concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada, permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero o denieguen el acceso. En aquellos casos en los que el plazo máximo de resolución haya transcurrido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, la solicitud deberá entenderse desestimada, es decir, que el silencio administrativo deberá ser entendido como negativo.

El artículo 20.6 de la LTBG establece que *“el incumplimiento reiterado de la obligación de responder en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora”*.

Este incumplimiento reiterado de responder en plazo parece ser bastante común tal y como se desprende de la Resolución 089/2019 del CTBG, en la que este Organismo desapueba la práctica habitual de la Secretaría General de Presidencia del Gobierno de no resolver expresamente las solicitudes de acceso de información, recordándole la existencia del mencionado art. 20.6. En este caso se trataba de la solicitud de acceso al documento que el Presidente autonómico catalán entregó al Presidente del Gobierno de España en una reunión en Barcelona y que contenía 21 peticiones⁸⁵:

... este Consejo de Transparencia quiere poner de manifiesto que viene observando, con cierta preocupación, que la SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO desatiende tanto las solicitudes de acceso a la información que le dirigen los ciudadanos como los requerimientos que, en vía de Reclamación, le realiza este Consejo de Transparencia para que presente alegaciones que ayuden a clarificar los contenidos de los expedientes de los que es parte...

...Finalmente, no puede dejar de señalarse que el artículo 20.6 de la LTAIBG señala que El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

⁸⁵ CONSEJO GENERAL DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, Resolución 089/2019 de 3 de mayo de 2019.

8.4. FORMALIZACIÓN DEL ACCESO.

Finalmente, el artículo 22 hace referencia a la formalización del acceso. El apartado 1 del artículo 22 expresa que, quitando aquellos casos en los que el solicitante haya expresado claramente otro medio o simplemente sea imposible, es preferente que este acceso a la información se realice de manera electrónica. En aquellos casos en los que el acceso no pueda darse en el momento de la notificación de la resolución, este deberá proporcionarse en un plazo máximo de diez días. Asimismo, en el apartado 2 de este mismo artículo se prevé que ante la existencia de oposición de terceros y una vez habiéndose permitido el acceso, este solo podrá llevarse a cabo una vez que el plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo haya finalizado sin que se haya interpuesto o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

A pesar de que el acceso a la información es gratuito, la trasposición de la información a formatos diferentes al original o la expedición de copias de la información podrán ocasionar la reclamación de exacciones en los términos previstos en la ley de tasas y precios públicos que resulte conveniente.

9. IMPUGNACION DE LA RESOLUCIÓN.

El artículo 20.5 LTBG expresa que *“Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”*. Asimismo, el artículo 24.1 prevé que *“Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”* o ante el órgano independiente que determinen las Comunidades Autónomas⁸⁶.

Tal y como dispone el artículo 24.2 de la LTBG, el plazo de interposición de la reclamación ante el CTBG es de un mes contando desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado. En el supuesto de que se produzca silencio administrativo la reclamación se podrá interponer en cualquier momento, aplicando las reglas generales de la Ley 39/2015 del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPAC).⁸⁷

La LTBG no determina quiénes están legitimados para poder presentar la reclamación ante el CTBG, pero esta reclamación puede ser presentada tanto ante el CTBG como en cualquiera de los lugares recogidos y permitidos por la LPAC. De hecho, su página web pone a nuestra disposición un formulario que posibilita la reclamación a enviar posteriormente mediante correo electrónico.⁸⁸

⁸⁶ Aunque según el párrafo 2º de la LTBG *“...contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el art 2.1.f) solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo”*.

⁸⁷ GAMERO CASADO, E Y FERNÁNDEZ RAMOS, S. op, cit., pág 117.

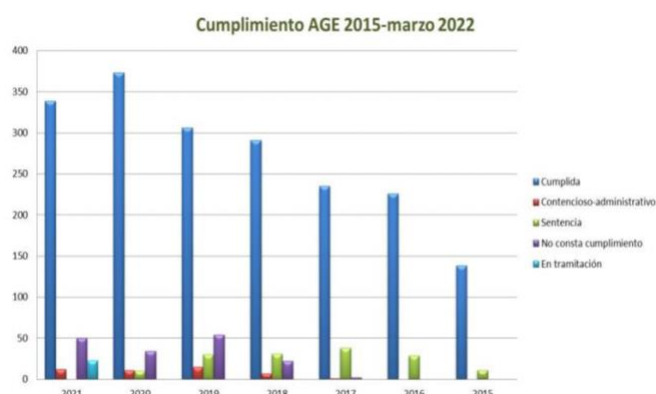
⁸⁸ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op, cit. pág 715.

El artículo 24.3 LTBG establece que “la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, actualmente este envío ha de entenderse efectuado a la LPAC de 2015, más concretamente a las disposiciones reguladoras “del procedimiento en vía de recurso”. Una previsión calificada como disfuncional, ya que la encargada de resolver estos recursos es la misma Administración que dicta el acto objeto de impugnación, por lo que la indispensable colaboración de los sujetos obligados es eludida.⁸⁹

El artículo 24.3 LTBG reconoce un trámite de audiencia a aquellas personas que pudieran verse y resultar dañadas cuando la denegación del acceso a la información se sustente en la protección de derechos o intereses de terceros, con el objetivo de que puedan alegar “lo que a su derecho convenga”.

Asimismo, en el propio artículo 24, el apartado 4 expresa que el plazo máximo para poder resolver y notificar la resolución de la reclamación será de tres meses y que una vez que este plazo haya sido cumplido, la reclamación deberá de entenderse como desestimada.

Todas las partes deberán de recibir las notificaciones de las resoluciones del CTBG. Una vez que esta notificación se haya llevado a cabo, las resoluciones deberán de ser comunicadas por su Presidente al Defensor del Pueblo y serán publicadas tal y como el artículo 24.5 establece, es decir, con “previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente”,⁹⁰ y por supuesto las resoluciones que permitan el acceso a la información pública, y que no hayan sido recurridas por la Administración Pública ante los Tribunales, deben ser cumplidas con prontitud por esta. Desgraciadamente hay veces que esto no es así tal y como lo demuestra el siguiente gráfico elaborado por el CTBG⁹¹. (Ver Anexo 3)



⁸⁹ S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La transparencia pública: Pasado, presente y futuro*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 51/2018, p. 232.

⁹⁰ GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., op, cit. pág 734.

⁹¹ CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, “Cumplimiento de las resoluciones dirigidas a la Administración del Estado”. Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento/Cumplimiento-AGE.html (Consultado el 15 de mayo de 2022).

10. CONCLUSIONES.

Como ya se ha dicho con anterioridad, nuestra tradición, nuestra cultura, parece ser devota del secreto, del silencio, y por eso es tan necesario conocer por parte de la ciudadanía la posibilidad que tiene de exigir al Estado y a sus Instituciones el cumplimiento de la normativa existente sobre la transparencia y el acceso a la información pública.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública ayuda a que los ciudadanos puedan valorar de mejor manera el rendimiento de los gobernantes, fortalece la democracia y proporciona una herramienta específica para la transparencia del sistema. De esta manera, no puede existir una Administración eficaz sin el control externo y no se puede controlar realmente sin información, por lo que, sin el derecho de acceso a la información pública, no podría llevarse a cabo el control de la ciudadanía sobre la gestión pública.

Por un lado, el correcto ejercicio de este derecho ayuda a fomentar la transparencia en la gestión del Estado mejorando siempre la calidad de sus Instituciones y por otro, nos permite a nosotros, los ciudadanos, tomar parte activa en el control de la gestión pública y dotarnos de una opinión personal sobre todos estos ambiguos y diversos temas.

La ciudadanía tenemos derecho a conocer cómo se adoptan las decisiones que nos afectan. Para dar cobertura a estas demandas se llevó a cabo la aprobación de la LTBG. Esta norma vino para solventar todas estas desilusionantes e indecorosas situaciones que se han estado produciendo a lo largo de las décadas y que, desgraciadamente, aún tenemos que seguir viviendo. Aun así, esta ley representó un paso fundamental para intentar acabar con el secretismo tradicional al que tan acostumbrados estamos por parte de las Entidades y Administraciones Públicas.

Así, es decisivo que esta Ley regule el derecho de acceso a toda la información pública, y no solo a la información contenida en los archivos y registros administrativos tal y como establece el art.105 b de la CE y la antigua LRJPAC. Este tipo de cuestiones pueden ser consideradas irrelevantes, pero son los primeros pasos para marcar la diferencia.

De igual forma, es destacable que la LTBG no restringe únicamente a los nacionales el derecho de acceso a la información, sino que todas las personas pueden ejercerlo a pesar de que la CE sólo se refiera como titulares de este derecho a los ciudadanos y así lo ha entendido la jurisprudencia reconociendo como sujetos activos de este derecho tanto a los extranjeros como a las personas jurídicas.

Por otro lado es de agradecer que la LTBG facilite el ejercicio del derecho no exigiendo la motivación de la solicitud, es decir, esta puede limitarse a contener simplemente el *petitum* de la información a la que se desea acceder con los mínimos datos de identificación. El hecho de no motivar la solicitud y que ésta contenga únicamente el *petitum* puede agilizar los procedimientos administrativos y ayudar a disminuir ese odio generalizado hacia la tediosa, pero en muchos casos necesaria burocracia.

A pesar de la importancia del análisis de los diversos límites del derecho que regula la Ley, no he dispuesto del tiempo suficiente para poder estudiarlos en profundidad. Aun así, por una parte, creo que el artículo 15 proporciona un muy apropiado amparo de los datos personales y por otro, quería destacar cómo donde la CE observa la seguridad y defensa del Estado como posible límite, la LTBG concreta este concepto en diversos términos (seguridad nacional, defensa y seguridad pública, relaciones exteriores) que muchas veces son difíciles de diferenciar entre sí. Desgraciadamente, estas materias a las que hace referencia, muchas veces, suelen estar clasificadas en aplicación de la Ley Franquista de Secretos Oficiales de 1968, y por tanto es bastante complicado acceder a estos datos. Un claro ejemplo de esto es la prácticamente nula transparencia y el secretismo actual por parte del Gobierno a la hora de proporcionar las pertinentes explicaciones sobre el reciente caso del espionaje mediante Pegasus del CNI.

Si como se ha comentado es criticable la poca transparencia en temas que tan fácilmente se clasifican como secretos oficiales, también lo es el reiterado incumplimiento de la obligación de responder en plazo por parte de la Administración Pública ante una petición de información. Tanto es así, que en la propia jurisprudencia podemos observar la preocupación que esto supone. El resolver expresamente y no mediante el silencio administrativo las peticiones de información es la base para que el ciudadano no pierda la confianza para recurrir a la Administración ante cualquier problema que se le presente. También aumenta su confianza el comprobar que la Administración cumple las resoluciones que le dirige el CTBG. Y en ese sentido me gustaría subrayar mi preocupación por el número de resoluciones de no acreditado cumplimiento ante el CTBG. No hay razón que lo justifique. Al igual que el incumplimiento de los plazos, el número de resoluciones de no acreditado cumplimiento desprestigian el trabajo de las Entidades y Administraciones Públicas y generan un caldo de cultivo perfecto para los prejuicios, el cansancio por parte de la ciudadanía y la pérdida de esperanza en estas Instituciones.

A pesar de todo esto, no podemos resignarnos ya que el acceso a la información pública es un derecho extremadamente vinculado a la democracia. Sin derecho a la información pública, sin transparencia, no hay justicia, no hay Estado de derecho, no hay democracia. Por todo esto, no debemos entender el derecho de acceso a la información pública de otra manera que no sea como uno de nuestros derechos fundamentales.

Considero que el derecho se encuentra o se debería encontrar total y absolutamente vinculado tanto a la libertad de expresión es decir al derecho a dar y recibir información como a la justicia.

Para que este derecho pueda ser llevado a efecto correctamente, la relación entre el Estado y la sociedad debe ser estrecha. Ambos deben interactuar conjuntamente para poder gestionar correctamente nuevas actitudes, conductas, comportamientos y valores de la cada vez más globalizada y tecnologizada sociedad en la que vivimos.

11. ANEXOS.

ANEXO 1:

LEYES AUTONÓMICAS DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICAS:

- La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las illes Balears.
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- Ley 3/2014, de 11 septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información de Canarias.
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.
- Ley 3/2015, de 4 de marzo, de transparencia y participación ciudadana de Castilla y León.
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.
- Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.

ANEXO 2:

DATOS SOBRE EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA ELABORADOS POR TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA:

Los últimos datos (2016) del Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)⁹², elaborados por la organización Transparencia Internacional España (en adelante, TI-España), para medir, a través de un conjunto de 80 indicadores el nivel de transparencia de los gobiernos de las diecisiete Comunidades autónomas españolas nos indican que, a un nivel general, y al igual que ocurrió en la tercera edición del INCAU (2014), las Comunidades Autónomas han vuelto a mejorar en conjunto sus resultados globales, ya que la valoración media global de las diecisiete CC.AA. ha sido 94'0 (s/ 100), mientras que en 2014 dicha puntuación global había sido 88'6, y en 2012 fue 79'9.

En cuanto al área de transparencia, el área con menor puntaje promedio fue la Transparencia en las Contrataciones (89'6). Los ámbitos de transparencia más destacados a nivel colectivo son: las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, que en

⁹² PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Las Comunidades Autónomas responden positivamente a las mayores exigencias de transparencia.* (s. f.). Org.es. Disponible en:

https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/12/resultados_2016_aspectos_destacados.pdf

(Consultado 25 de marzo de 2022)

general tienen una media de 95´6, el derecho a la información, que reciben una media de 95´3, y la transparencia de los temas del suelo a través del planeamiento, urbanismo, y obras públicas, que tienen un total de 95´3. 95´0 en promedio.

Con respecto a los Ayuntamientos, el último Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA)⁹³ realizado en 2017 indicó que un número significativo (25) de los 110 ayuntamientos evaluados finalmente publicaron la totalidad de los ochenta indicadores que conformaban el ITA de ese año. Los 80 indicadores que integraban el ITA muestran que las empresas locales han ido proporcionando la necesaria divulgación de información, la necesaria apertura informativa y la obligación de rendición de cuentas para/con los ciudadanos.

Aun así, sigue siendo preocupante que alrededor del 44% de los ayuntamientos no alcanzarán el 90% sobre 100 –que es el mínimo que deberían alcanzar todas las instituciones– especialmente debido a la alianza que estas han venido forjando con la TI-España en los cuatro meses de duración del proceso de evaluación para impulsar el crecimiento de su información pública.

En esta edición del ITA, la puntuación media de todos los ayuntamientos evaluados ha sido superior a la de la edición anterior (2014), que también ha sido superior a la de años anteriores. Como resultado, el puntaje promedio general de los 110 ayuntamientos fue de 89´7 sobre 100 en 2017, en comparación con 85´2 en 2014, 70´9 en 2012, 70´2 en 2010 y 64´0 en (2009) y 52´1 (2008). Además, en cada una de las seis áreas de transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de Ayuntamientos han sido igualmente superiores a las de la pasada edición.

En esta versión del ITA, los ayuntamientos experimentaron una alta tasa de mejora en promedio durante el período de evaluación. En concreto, estos obtuvieron una nota media inicial o provisional de 59´8 y una nota final de 89´7, lo que indica que, en general, los ayuntamientos han mostrado interés en ampliar su información pública durante estos meses a través de su página web para colaborar e interactuar con TI-España.

Finalmente, los resultados del Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP)⁹⁴ 2015, elaborado por la Organización Transparencia Internacional España, para medir, a través de un conjunto de 80 indicadores, el nivel de transparencia de cuarenta y cinco Diputaciones. Un aspecto destacable de los resultados del INDIP 2015 es que las Diputaciones han conseguido un nuevo incremento medio en sus valoraciones finales, ya que en la versión anterior de este índice (2013), la valoración media era de 69,6 sobre

⁹³ PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Los ayuntamientos asumen mayoritariamente la clara demanda social de transparencia como instituciones públicas más cercanas al ciudadano* (s. f.). Org.es, Disponible en: de https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/07/aspectos_destacados_ita_2017.pdf

⁹⁴ PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Las Diputaciones mejoran su transparencia, aunque con insuficiencias a pesar de la plena entrada en vigor de la ley.* (S. f.). Org.es. Recuperado de: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/12/resultados_indip_2015-1.pdf (Consultado el: 25 de marzo de 2022)

100 y en este caso, la calificación promedio aumento al 81´7 sobre 100. A pesar de que algunas Diputaciones siguen manteniendo calificaciones a la baja, estos datos muestran el resultado de los esfuerzos en áreas de transparencia.

Además, en algunos lugares, hay áreas de falta de transparencia en la evaluación de las vulnerabilidades de la información. En cualquier caso, cabe señalar que casi todas las Diputaciones Provinciales han creado un portal dedicado a la transparencia en su sitio web, incluido el índice INDIP, lo que muestra que la mayoría están dispuestas a divulgar información diversa contenida en este índice de transparencia. Si bien todavía hay una brecha en el puntaje global general, el número de consejos provinciales suspendidos ha disminuido, con nueve consejos provinciales que no alcanzan el 50 por ciento en la versión anterior y solo tres consejos regionales en la versión actual.

Las cinco Diputaciones ganadoras en esta edición del INDIP son: Huelva, Palencia, Tarragona, Valladolid y Vizcaya, que han obtenido la máxima puntuación. Hay, además, catorce Diputaciones que han alcanzado la valoración de Sobresaliente (entre 90 y 100), siendo diecinueve las entidades que han obtenido el Notable (entre 70 y 89) y otras cinco más el Aprobado (entre 50 y 69).

En cuanto a las diversas áreas de transparencia evaluadas en el INDIP, un tema destacado encontrado por un segmento significativo de los consejos provinciales fue la transparencia en la contratación, ya que el promedio general en esta área es de 65´8 sobre 100, con diez consejos provinciales examinados. Por otro lado, cabe señalar que en el ámbito de los indicadores de la Ley de Transparencia se logró una calificación promedio de 78´3 sobre 100, es decir quince Diputaciones Provinciales que no lograron aprobar favorablemente en este ámbito e incluso cuatro Diputaciones Provinciales tienen un nivel de suspenso, a pesar de que a partir de diciembre de 2015, la divulgación de dicha información se ha vuelto obligatoria bajo la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El sector de transparencia con las puntuaciones medias globales más altas es la categoría Ciudadanía y Sociedad, con una media colectiva acumulada de 86,1 sobre 100. Las otras tres áreas con una puntuación media superior a 80 sobre 100 son: información sobre los propios consejos de administración (83,5), transparencia económica y financiera (83,1) y transparencia de servicios y apoyo a la calle (81,9).

Tras prestar atención a los datos antes mencionados, podemos observar que, a nivel general, el conjunto de resultados globales de las Comunidades Autónomas ha ido aumentando paulatinamente, puesto que la valoración media global ha subido 15 puntos de 2012 a 2016.

Por otro lado, los ayuntamientos experimentaron una alta tasa de mejora en promedio durante el período de evaluación. Podemos observar aquí, el interés que han mostrado en ampliar su información pública a pesar de que casi la mitad de los ayuntamientos no alcanzaron el mínimo solicitado.

A pesar de que los datos de las Diputaciones son, en general, bastante positivos, debemos de destacar que, aunque a partir de diciembre de 2015, la divulgación de la información se volvió obligatoria gracias a la LTBG, 15 diputaciones provinciales no

lograron aprobar favorablemente en este ámbito de transparencia e incluso 4 Diputaciones Provinciales suspendieron.

ANEXO 3:

CUMPLIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES DIRIGIDAS A LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

El CTBG nos proporciona información sobre el cumplimiento de las resoluciones dirigidas a Administración General del Estado (en adelante AGE).

Tal y como expresa el CTBG, en el archivo, consolidado a 31 de marzo de 2022, se recoge el estado de cumplimiento de las resoluciones dirigidas a las entidades del sector público estatal y a los órganos de la AGE. A estos efectos, se han clasificado de acuerdo con los siguientes criterios:

- En tramitación: No ha transcurrido el plazo otorgado en la resolución para su cumplimiento.
- Cumplida: El destinatario ha comunicado al CTBG el cumplimiento de la resolución.
- Contencioso-Administrativo: La resolución ha sido recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa y aún no existe sentencia firme.
- Sentencia: Ha recaído sentencia definitiva y firme.
- No consta cumplimiento: No se ha acreditado el cumplimiento ante el CTBG.⁹⁵

En el cuadro de seguimiento del cumplimiento de la AGE actualizado el 31 de marzo de 2022 podemos observar los criterios antes mencionados junto con los datos correspondientes de los años 2015 a 2021.

En las resoluciones de tramitación, podemos observar un aumento repentino de los datos ya que, a diferencia con años precedentes, 2021 fue el primer y único año en el que hubieron 23 resoluciones en tramitación.

El cumplimiento de las resoluciones ha ido aumentando con los años adquiriendo su punto álgido en 2020 con 373 resoluciones cumplidas (87,1% sobre el total). En 2021 hubo un pequeño descenso en las resoluciones cumplidas con respecto al año anterior con 339 resoluciones (80% sobre el total). Como podemos observar en el Gráfico 2, la tendencia general de las resoluciones cumplidas ha ido en aumento. Además, estas resoluciones son las más numerosas en comparación con los otros criterios.

Los primeros dos años no hubo resoluciones recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin sentencia firme. En 2017 hubo una sola resolución recurrida y a partir de ese año las resoluciones fueron en aumento tomando su máximo en el 2019 con 15

⁹⁵ CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, “Cumplimiento de las resoluciones dirigidas a la Administración del Estado”. Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento/Cumplimiento-AGE.html (Consultado el 15 de mayo de 2022).

resoluciones recurridas. A pesar de esto, en los últimos dos años las resoluciones han disminuido habiendo 11 en 2020 y 12 en 2021.

A pesar de que las sentencias definitivas y firmes no han sido las más numerosas de la tabla, estas sentencias han ido descendiendo a pasos agigantados, tanto que en 2021 no hubo ninguna con esas características. 2017 fue el año en el que más sentencias de este tipo hubieron (38), seguido del 2018 (31), 2019 (30) y 2016 (29).

El número de resoluciones de no acreditado cumplimiento ante el CTBG también aumentó hasta 2019 con 54 resoluciones de este tipo. En 2020 el número disminuyó hasta 34 resoluciones con el cumplimiento no acreditado para después volver a aumentar en 2021 con 50.

Tabla 1

Cuadro y gráfico de seguimiento del cumplimiento de AGE actualizado a 31/03/2022

Estado	2021	2021 (%)	2020	2020 (%)	2019	2019 (%)	2018	2018 (%)	2017	2017 (%)	2016	2016 (%)	2015	2015 (%)	TOTAL	% Total
Cumplida	339	80,0%	373	87,1%	306	75,6%	291	82,9%	235	85,1%	226	88,6%	138	92,6%	1.908	83,4%
Contencioso-administrativo	12	2,8%	11	2,6%	15	3,7%	7	2,0%	1	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	46	2,0%
Sentencia	0	0,0%	10	2,3%	30	7,4%	31	8,8%	38	13,8%	29	11,4%	11	7,4%	149	6,5%
No consta cumplimiento	50	11,8%	34	7,9%	54	13,3%	22	6,3%	2	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	162	7,1%
En tramitación	23	5,4%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	23	1,0%
Total	424	100,0%	428	100,0%	405	100,0%	351	100,0%	276	100,0%	255	100,0%	149	100,0%	2.288	100,0%

Fuente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

12. BIBLIOGRAFÍA.

- ADMINSTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado*, noviembre 2020. Disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:39b18ccf-7026-4732-a4f3-9b52bc2731fd/2020_11_Boletin_Portal_en_cifras.pdf (Consultado el 29 de abril de 2022).
- BLANES CLIENT M.A y MOLINA GIMÉNEZ M.A, *La transparencia informativa de las administraciones públicas : el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa* (1a. ed., Ser. Estudios). Thomson Reuters-Aranzadi, Alicante, 2014, pág 41.
- CASTRO, IRENE, “La Casa Real responde a los escándalos en un ejercicio de transparencia a medias”, *elDiario.es*, 1 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.eldiario.es/politica/casa-real-responde-escandalos-ejercicio-transparencia-medias_1_8955515.html, (Consultado el 6 de mayo de 2022).
- CÓRDOBA, CASTROVERDE, D. *El derecho de acceso a la información pública en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, *El Derecho Local*, 2021. Disponible en: <https://derecholocal.es/opinion/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-la-reciente-jurisprudencia-del-tribunal-supremo> (Consultado 10 de mayo de 2022).
- CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO, “*Cumplimiento de las resoluciones dirigidas a la Administración del Estado*”. Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/Cumplimiento/Cumplimiento-AGE.html (Consultado el 15 de mayo de 2022).
- COTINO HUESO, L. “*Del 'deber de publicidad' de Brandeis al 'Open Government' de Obama. Regulación y control de la información pública a través de las nuevas tecnologías*”, 2013, pág 2. Disponible en: https://issuu.com/clog_unlp/docs/tesis_tr_e_ogov/1 (Consultado el 01 de marzo de 2022).
- DEBBASCH, C., Introducción en *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, Paris, 1990, pág. 11.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., *Razones de Estado y Derecho (Del control judicial de los secretos oficiales)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 26.
- FENSTER, M., *Disclosure's effects: Wikileaks and Transparency*, Iowa Law Review, 2012, pág. 4.
- GAMERO CASADO, EDUARDO Y FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. “*Manual Básico de Derecho Administrativo*”, 2016, pág 111. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/358253404/D-Administrativo-Gamero-Casado-Eduardo-y-Fernandez-Ramos-Severiano-Manual-Basico-de-Derecho-Administrativo-pdf> (Consultado el 14 de marzo de 2022)

- GARCÍA, MACHO, R y BARNÉS. VÁZQUEZ. J., *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, 2010, págs. 51 y 52.
- GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. *El derecho de acceso a la información pública*, 1ª edición, Tirant lo Blanch. Valencia, 2020. Disponible en: <http://biblioteca.nubedelectura.com/cloudLibrary/login/login?username=UUU&password=PPP&redirectto=/ebook/show/9788413782355>. (Consultado el: 20 de marzo de 2022)
- HERNÁNDEZ RAMOS, M. “*El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos*”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº42, pág. 484.
- PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Las Comunidades Autónomas responden positivamente a las mayores exigencias de transparencia*. (s. f.). Org.es. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/12/resultados_2016_aspectos_destacados.pdf (Consultado 25 de marzo de 2022)
- PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Las Diputaciones mejoran su transparencia, aunque con insuficiencias a pesar de la plena entrada en vigor de la ley*. (S. f.). Org.es. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/12/resultados_indip_2015-1.pdf (Consultado el: 25 de marzo de 2022)
- PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, *Los ayuntamientos asumen mayoritariamente la clara demanda social de transparencia como instituciones públicas más cercanas al ciudadano* (s. f.). Org.es. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/07/resultados_destacados_ita_2017.pdf (Consultado 25 de marzo de 2022)
- MANZANO, BAYÁN, PILAR., ESCOLANO MARTÍNEZ, D. y CID BABARRO, C., *Las mutuas colaboradoras de la Seguridad social, la nueva regulación y su acción protectora*, Lex Nova, Thomson Reuters, 2015, pp. 44-46. y POMED, SÁNCHEZ, L. A, *Naturaleza de las mutuas de accidentes de trabajo*, MERCADER UGUINA, J. R., coord., *Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, La Ley-Fraternidad Muprespa, Madrid, 2007, pp. 39-72.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor Navarra, 2009, pág 426.

- MORENO GONZÁLEZ. G, *El derecho de acceso a la información pública en la Ley de transparencia: Una aproximación constitucional*, Eunomia, Revista en Cultura de la Legalidad, núm. 8/2015, p. 109.
- PIÑAR MAÑAS, J.L., “*Transparencia y protección de datos: las claves de un equilibrio necesario*”, en GARCIA MACHO, R. *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 82. Refiere este autor que la transparencia es un elemento esencial de cualquier Estado democrático es ya algo fuera de toda duda. Se trata de una de las más insistentemente reivindicadas exigencias de la democracia. Según decía el juez del Tribunal Supremo de Estados Unidos, Louis Brandeis, “Sunlight is said to be the best of disinfectants” (la luz del sol es el mejor de los desinfectantes). Vid. JIMÉNEZ PLAZA, M.I., *El derecho de acceso a la información municipal*, Iustel, Madrid, 2006, pág. 16.
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M: *El derecho de acceso a la información pública*. IVAP, Oñati (Guipúzcoa), 2015, pág 41.
- S. FERNÁNDEZ RAMOS, *La transparencia pública: Pasado, presente y futuro*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 51/2018, p. 232.
- SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS Y JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ, *Crónica de Jurisprudencia sobre transparencia y buen gobierno*, 22/04/2021, Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1511741> (Consultado el: 08/05/2022)
- TORNOS MAS, J. y GALÁN GALÁN, A., Comunicación Pública. *La información administrativa al ciudadano*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pág 25. Estos autores sostienen que la Administración, tradicionalmente caracterizada por el secreto y la opacidad, debe abrir sus puertas en busca del mayor grado de publicidad y transparencia posible; el principio de transparencia administrativa se impone cada vez con mayor fuerza.

13. JURISPRUDENCIA.

- Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria, de 28 noviembre de 2013.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, C-15/16, Caso *Baumeister*. de 19 de junio de 2018.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, 159/1986 (Sala 2ª), de 12 de diciembre de 1986.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, 8121/199, (Sala 1ª), del 28 de noviembre de 1997.

- Sentencia del Tribunal Supremo, 540/2000, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), del 2 de junio del 2000.
- Sentencia del Tribunal Supremo 136/2003, (Sala Constitucional) del 15 de enero de 2005.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 4152/2011, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 17 de julio de 2012.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 344/2020(Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sección 7ª), de fecha 7 de noviembre de 2016.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 75/2017, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 16 de octubre de 2017.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 3530/2017, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 16 de octubre de 2017
- Sentencia del Tribunal Supremos, 111/2018, (Sala 4ª, de lo Social), de 7 de febrero de 2018.
- Sentencia del Tribunal Supremo, 3530/2017, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 10 de octubre de 2019
- Sentencia del Tribunal Supremo, (Sala de los Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), del 16 de diciembre de 2019.
- Sentencia del Tribunal Supremo 34/2020, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) del de 17 enero de 2020.
- Sentencia del Tribunal Supremo,748/2020 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sala Tercera), del 11 de junio de 2020.
- Sentencia del Tribunal Supremo 1519/2020, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 12 de noviembre de 2020.
- Sentencia, del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, 37/2017, nº 11 de 22 de marzo 2017.
- Sentencia del Juzgado Central Contencioso- Administrativo, 46/2017, núm. 2, de 22 de junio de 2017.
- Sentencia del Juzgado Central Contencioso- Administrativo, 123/2018, núm. 11, de 8 de octubre de 2018.
- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 320/2015, de 16 de diciembre de 2015.

- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 321/2015, de 18 de diciembre de 2015.
- Resolución Territorial del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 22/2016, de 27 de enero de 2017.
- Sentencia del Juzgado Central Contencioso- Administrativo 139/17, nº 2, de 22 de noviembre de 2017.

14. RESOLUCIONES.

- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 089/2019, 3 de mayo de 2019.
- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 089/2019 de 3 de mayo de 2019.
- Resolución 599/2918, Del Consejo de transparencia y buen Gobierno, de 14 de mayo de 2019.
- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 050/2021, del 23 de noviembre de 2020.
- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 214/2021, del 21 de enero de 2021.
- Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 324/2021, de 27 de mayo de 2021
- Resolución de la Comissió de Garantía del Dret D'Accés a la Informació Pública, 151/2018, de 20 de junio de 2018.

15. NORMATIVAS.

- Ley Franquista de Secretos Oficiales de 1968,
- Ley 30/1992 sobre el Régimen Jurídico de la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno.
- Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra.

- Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.
- Real Decreto 297/2022, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M el Rey.