

## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

**SUMARIO:** I. CUESTIONES GENERALES RELATIVAS AL PROYECTO DE LEY: 1. La elaboración del Proyecto de Ley. 2. Objeto y carácter básico del Proyecto de Ley. 3. La posición de la Ley en el ordenamiento: A) El acceso a la información por los interesados en los procedimientos administrativos. B) Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.– II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DEL DERECHO: 1. Sujetos titulares y legitimación. 2. Sujetos obligados: A) Entidades del sector público. B) Otras entidades. 3. El objeto del derecho de acceso: la información pública: A) Información pública y documentos públicos. B) Información pública elaborada o adquirida.– III. ÍMITES AL DERECHO DE ACCESO: 1. Consideraciones generales: A) La aplicación de los límites. B) El acceso parcial. 2. Los límites sustantivos. 3. Protección de datos personales: A) Delimitación de los ámbitos de aplicación LTAIP y LOPD. B) Acceso a datos especialmente protegidos. C) Acceso a datos no especialmente protegidos. 4. Las excepciones formales.– IV. EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: 1. Solicitud de acceso a la información. 2. Tramitación. 3. Terminación: A) Órgano competente. B) Plazos. C) Sentido del silencio. D) Resolución. 4. Unidades de Información y otras medidas organizativas. 5. Formalización del acceso: A) Forma y formato de acceso. B) Gratuidad y contraprestación económica.– V. RÉGIMEN DE IMPUGNACIONES: 1. La Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios. 2. Carácter sustitutorio y potestativo de la reclamación. 3. Ámbito subjetivo de la reclamación. 4. Régimen de la reclamación ante la Agencia Estatal. 5. Memorias e informes estadísticos. 6. Reclamación en el ámbito autonómico y local.– VI. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS: 1. Información al público. 2. Formación de las autoridades y agentes públicos. 3. Gestión documental y archivos. 4. Medidas sancionadoras. 5. El papel de la legislación autonómica.– VII. FINAL.– VIII. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** En este trabajo se realiza un estudio de urgencia del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de julio de 2012, tras someterlo previamente, en una decisión sin precedentes, a consulta pública. Fundamentalmente, se analiza si el Anteproyecto responde a los estándares mínimos contenidos en el Convenio sobre acceso a los documentos públicos, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 27 de noviembre de 2008, y que presumiblemente habrá de ratificar nuestro país.

**Palabras clave:** transparencia; acceso a la información pública.

*ABSTRACT: This work is a study of urgency of the project of law of transparency, access to public information and good government, approved by the Council of Ministers on July 27, 2012, tested previously, in an unprecedented decision, public consultation. Fundamentally, we analyse whether the draft responds to the minimum standards contained in the Convention on access to official documents, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 27 November 2008, and that presumably will ratify our country.*

*Key words: transparency of public authorities, right to access to official documents.*

## **I. CUESTIONES GENERALES RELATIVAS AL PROYECTO DE LEY**

### **1. La elaboración del Proyecto de Ley**

El precedente inmediato del actual Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue la Proposición de Ley, de idéntica denominación, que presentó el Grupo Popular en el Congreso el 28 de junio de 2011, pues constituye la principal fuente de inspiración del primer anteproyecto de ley, y que, a diferencia de los borradores anteriores, incluye un capítulo dedicado al Buen Gobierno (1).

En cumplimiento de uno de los compromisos anunciados por el candidato a Presidente del Gobierno en el discurso de investidura, a propuesta del Ministerio de Presidencia, el Consejo de Ministros del 23 de marzo de 2012 adoptó dos decisiones históricas: aprobar el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIP), y publicarlo en la web del Ministerio de Presidencia con la finalidad de someterlo a una consulta pública (2).

Con independencia del mayor o menor acierto del contenido del anteproyecto, la decisión de abrir a la ciudadanía el proceso de elaboración del texto legal es ciertamente plausible, pues nada más nefasto que gestar leyes de transparencia desde la opacidad. ~~Sin embargo, el proceso no resultó del todo satisfactorio.~~ Por su parte, la respuesta de la ciudadanía fue elevada, pues se formularon casi 3.700 aportaciones «de muy diversa índole y muy diferente calado» (3).

---





(1) BOCG, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, Serie B, 15 de julio de 2011, núm. 326-1.

(2) Texto obtenido el 26 de Marzo de 2012.

Fuente: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>

(3) El perfil de los sujetos que participaron en la consulta fue diverso: junto a ciudadanos individuales intervinieron Administraciones Públicas, asociaciones profesionales, organizaciones activas en materia de transparencia y otros colectivos.

Sin embargo, el proceso ulterior fue, paradójicamente, poco transparente. No se publicaron las alegaciones y sugerencias formuladas, ni tampoco el informe elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia sobre la consulta pública. Pero, además, este informe es meramente descriptivo de las alegaciones formuladas que se consideraron más destacadas. Falta un informe valorativo de las mismas, cuando es evidente que un verdadero proceso participativo comporta un diálogo entre las partes, inexistente en este caso. Además, la experiencia fue un tanto desarticulada, pues no se brindó una participación específica a las organizaciones sociales y profesionales que se han destacado en la promoción de este derecho. Por tanto, esta primera experiencia se quedó en un esbozo, un tanto frustrado, de proceso participativo.

Tras la valoración de la consulta pública, el Gobierno modificó el 18 de mayo de 2012 el Anteproyecto, mejorando sobre todo la configuración de la reclamación especial prevista en la versión inicial. Seguidamente se remitió el Anteproyecto a informe de la Agencia Española de Protección de Datos, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado, curiosamente al mismo tiempo que se designaba un comité de expertos desde Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, dependiente del mismo Ministerio de Presidencia.  mismo,  vez evacuados los informes de los órganos indicados (a los que tampoco se dio publicidad), pero aún sin concluir sus sesiones de trabajo el comité de expertos, el Consejo de Ministros, aprobó el 27 de julio de 2012 el ya Proyecto de Ley, acordando su remisión a las Cortes Generales. En general, este nuevo texto incorpora en materia de transparencia múltiples mejoras, generalmente de detalle, a sugerencia del Consejo de Estado, así como sigue casi al pie de la letra el informe de la AEPD en relación con la ordenación de la protección de los datos personales.  almente, el proyecto fue calificado por la mesa del Congreso el 4 de septiembre, y en la fecha en la que se cierra este trabajo el plazo de presentación de enmienda ha sido objeto de ~~nue~~  órrogas (4).

## 2. Objeto de la Ley y carácter básico del Proyecto de Ley

Según declara la propia LTAIP —art. 1—, esta Ley «tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento». De este modo, y por razones anudadas a la coyuntura político-económica, en un mismo texto de Ley se han ordenado las temáticas referentes a la transparencia y al llamado un tanto ostentosamente «buen gobierno» (en realidad, un conjunto de modificaciones en el régimen de altos cargos). Ahora bien, la vinculación de ambos

(4) BOCG 10 A 19-1, 7 septiembre de 2012.

materias obedece a criterios exclusivamente de política legislativa, como prueba el hecho de que la refundada Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, a la que se asignan importantes cometidos en materia de transparencia y acceso a la información pública, carece, en cambio, de competencia alguna en materia de «buen gobierno». En todo caso, en este estudio nos limitaremos a los preceptos referentes al acceso a la información pública.

De otro lado, la propia Ley (disposición final séptima) declara que trata de una norma básica, dictada al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1, 149.1.13 y 149.1.18 de la Constitución, con la excepción de un par de preceptos (los apartados 1 y 2 del artículo 7 y el apartado 2 del artículo 18) referidos expresamente a la Administración General del Estado. En nuestra opinión, la referencia al artículo 149.1.18 CE debe entenderse referida no al llamado «procedimiento administrativo común» (de competencia plena estatal, puesto que procedimiento administrativo común sólo puede haber uno), sino al título competencial relativo a las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», competencia compartida con las Comunidades Autónomas, a las que corresponde una competencia de desarrollo legislativo, más allá de la mera adaptación de la ordenación estatal a las especialidades de su organización propia (que es lo que permitiría el título relativo al procedimiento administrativo común) (5).

Asimismo, la LTAIP deroga la desafortunada ordenación del régimen general de acceso a los archivos y registros contenida en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), el cual pasa a tener la siguiente redacción (Artículo 37: *Derecho de acceso a la información pública*): «Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y demás leyes que resulten de aplicación» (disposición final primera). La derogación y remisión expresa a la LTAIP es acertada, para evitar los problemas de concordancia de textos tan divergentes que habría supuesto mantener la redacción original del artículo 37, si quiera con efectos supletorios. Ahora bien, en el ordenamiento español, estatal y autonómico, existen múltiples remisiones expresas al artículo 37 LRJPAC, que deberán entenderse referidas ahora a la LTAIP. En particular, la exigencia de que el procedimiento administrativo haya terminado, deben entenderse derogadas. En todo, pueden suscitarse algunos problemas de interpretación en relación con la exigencia de un interés legítimo.

---

(5) Así, todas las Comunidades Autónomas disponen de competencia de desarrollo legislativo en relación con el régimen jurídico no sólo de la Administración autonómica sino también de las Administraciones Locales de su territorio.

### 3. La posición de la Ley en el ordenamiento

#### A) El acceso a la información por los interesados en los procedimientos administrativos

Uno de los puntos débiles de la ordenación de la LRJPAC vino determinado por la cláusula en virtud de la cual se regirán por sus disposiciones específicas el acceso a un conjunto de registros y archivos administrativos —art. 37.6—. De este modo, la regulación del derecho de acceso contenida en la LRJPAC en lugar de constituir una Ley básica de mínimos, se configuró como una simple Ley general, que puede ser desvirtuada por cualquier norma sectorial en virtud del principio según el cual la Ley especial desplaza a la Ley general. El resultado no es otro que relegar la ordenación contenida en la LRJPAC a una mera norma de referencia general, y que ha dado lugar a situaciones paradójicas.

Pues bien, a este respecto, la LTAIP (disposición adicional primera, *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*) establece dos reglas. En primer lugar, se declara que la «normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo». Obsérvese que este régimen especial presenta dos coordenadas: una subjetiva (los interesados), y otra temporal (procedimiento en curso). Y a este supuesto no es de aplicación la aplicación supletoria prevista en el apartado tercero, el cual únicamente hace referencia al apartado segundo. Se trata, asimismo, de un criterio seguido en otros países que cuentan con una legislación sobre procedimiento administrativo (6).

El problema es que nuestra LRJPAC no ordena con el suficiente detalle este acceso de los interesados al expediente. La LRJPAC —art. 35.a)— declara, en efecto, el derecho de los que tengan la condición de interesados a conocer, en cualquier momento, «el estado de tramitación de los procedimientos y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos». Pero no es claro el alcance de este derecho a conocer «el estado de tramitación de los procedimientos», ni sus límites (el artículo 84.1 se remite al artículo 37.5 que deroga la LTAIP) y plazos (que no se indican en norma alguna). Más aún, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, parece consagrar no un acceso, más o menos completo o parcial, al expediente en sí, sino a una «información sobre el estado del procedimiento» —art. 37—.

De este modo, puede suceder que a una persona que tenga la condición de interesada en un concreto procedimiento le sea más ventajoso ejercer el derecho de acceso de la LTAIP. Y, al menos, una cosa está clara: tras la modificación efectuada de la LRJPAC, no puede restringirse el acceso a procedimientos en curso

---

(6) Esta información es calificada tradicionalmente por la legislación administrativa (en la actualidad por el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero) como «información particular», y su reconocimiento es muy anterior al derecho de acceso a la información pública como derecho ciudadano.

de tramitación a los interesados en los mismos, por lo que si cualquier persona puede ejercer el derecho de acceso de la LTAIP en relación con procedimientos abiertos (otra cosa será si es de aplicación alguna excepción), ¿por qué no van a poder ejercerlo los interesados en el procedimiento?

## **B) Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública**

De otro lado, la LTAIP (disposición adicional primera, *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*) declara que se «regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información». Y, añade, «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental, a la destinada a la reutilización y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión». A la vista del apartado primero, el segundo parece superfluo, pues nada añade al mandato de supletoriedad del primer apartado.

Esto es así debido a que, originalmente, en el Anteproyecto de Ley no se contemplaba la supletoriedad de la Ley en el apartado primero. De este modo, existía un claro desequilibrio entre el apartado segundo y el tercero de la disposición, pues el apartado segundo reenviaba sin más a cualquier «normativa específica», mientras que el apartado tercero prevé la aplicación supletoria de la LTAIP exclusivamente en tres supuestos, de tal modo que en el resto de los casos de normativas específicas la LTAIP ni siquiera sería de aplicación supletoria, lo cual era una situación aún más desacertada que la resultante de la LRJPAC, que al menos se venía entendiendo como norma supletoria. Al menos, esta incoherencia fue corregida en el Proyecto de Ley, tras el dictamen del Consejo de Estado.

Es evidente que normas específicas en materia de acceso van a existir necesariamente, y no sólo las referidas por la LTAIP (piénsese en el acceso de los electos locales a la documentación de la Corporación Local regulado en la Ley Básica de Régimen Local, o el llamado derecho a conocer los orígenes biológicos, reconocido en la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional). Sin embargo, de una ley que tiene por objeto garantizar a los ciudadanos un tratamiento común en sus relaciones con todas las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) es legítimo reclamar que, sin perjuicio de normas sectoriales, dicha ley constituya una plataforma de garantías mínimas, que no deben ser menoscabadas por la normativa sectorial. En cambio, la LTAIP se limita a ordenar una aplicación supletoria, quedando la Ley en una posición claudicante, que reproduce la defectuosa situación de la LRJPAC. Así, el propio Consejo de Estado señaló en su dictamen que una interpretación extensiva de la disposición adicional primera podría determinar que la normativa contenida en el anteproyecto se aplicara únicamente de forma residual.

Todavía más, la LTAIP ni siquiera exige que tales normativas específicas tengan una adecuada cobertura legal, por lo que permite una simple deslegalización por vía de normativa especial de las garantías establecidas en la misma. Piénsese que muchas de estas ordenaciones especiales son, en realidad, normas que se limitan a imponer límites adicionales al derecho de acceso. Además, debe recordarse que el Convenio núm. 205 —art. 3.1— exige que los límites al derecho de acceso deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática.

Finalmente, como se ha dicho, la LTAIP declara su aplicación supletoria en tres supuestos. En primer lugar, respecto al acceso a la información ambiental. En este caso, es de aplicación preferente la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora al ordenamiento español la Directiva 2003/4/CE de acceso a la información en materia de medioambiente. No obstante, como se indica a lo largo de este trabajo, sucede que en general las disposiciones de la Ley 27/2006 son más avanzadas que las establecidas en la propia LTAIP, de modo que la aplicación de la LTAIP puede ser contraria a la Directiva 2003/4/CE. No obstante, cabe preguntarse si en caso denegación o limitación del derecho de acceso a la información medioambiental ¿puede el interesado hacer uso ~~del recurso~~ especial previsto en la LTAIP? Entendemos que en este caso sí es de aplicación supletoria la LTAIP, pues la información medioambiental no deja de ser información pública.



En segundo lugar, la LTAIP se refiere al acceso a la información destinada a la reutilización. Sucede, sin embargo, que la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, se remite en materia de acceso al «régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora» —art. 1—. Y, como se verá más adelante, no se puede condicionar el régimen de acceso en virtud de un potencial uso u otro.

Por último, y en tercer lugar, la LTAIP se refiere al acceso a la información «obstante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión». A este respecto, debe recordarse que la LRJPAC —art. 37.1 y 6.g)— parecía sustentarse en la distinción entre archivos administrativos —a los cuales sería de aplicación el régimen de acceso de la LRJPAC— y archivos históricos —rigiéndose el acceso a sus fondos documentales por las correspondientes disposiciones específicas—. Sin embargo, esta remisión no dejaba de ser problemática, pues no concordaba con lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

En cambio, la LTAIP parece adaptarse a la clasificación de archivos contenida en la moderna legislación, dando entrada a los llamados archivos de

oficina o gestión (7). Y, sobre todo, la LTAIP se coordina en este punto con lo dispuesto en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, el cual establece el procedimiento común para el acceso a los documentos obrantes en los archivos de la Administración General del Estado, así como de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ella, «que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión» —art. 23.2—.

De entrada, cabe ya señalar que, mientras la LRJPAC —art. 37.6.g)— ordenaba su aplicación hasta el momento en que el documento ingresaba en un archivo histórico, de modo que era de aplicación en todas las etapas previas del ciclo documental (archivos de oficina, centrales e intermedios), la LTAIP opta por el criterio inverso: sólo es de aplicación en la primera etapa del ciclo vital, la de archivo de oficina, pues a partir de que el documento se transfiere al archivo central, su acceso pasaría a regirse por la legislación de archivos (de acuerdo con el Real Decreto 1708/2011).<sup>(8)</sup> En mismo, debe señalarse que la noción indicada de «archivos de gestión o de oficina», que da por supuesta la LTAIP, y el ámbito de aplicación del acceso a los documentos previsto en la legislación de archivos no se encuentra en una norma básica, sino en una disposición aplicable exclusivamente a la Administración General del Estado, por lo que pueden existir divergencias en la aplicación de la LTAIP, que no se olvide es una ley básica, en función de la legislación de archivos de cada Comunidad Autónoma (que, por cierto, se aplica también a los archivos locales) (8).

En mi opinión, y dejando de lado que la teoría del ciclo de vida de los documentos y las fases de archivo está viéndose superada gracias a los avances de la doctrina y la normativa técnica archivística internacional, más aún en el contexto actual de la documentación electrónica, tanto el planteamiento de la LRJPAC como el de la LTAIP son erróneos. Al margen de los documentos

---

(7) Según el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, los archivos de oficina o de gestión (que forman parte del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado —art. 8-) son aquellos archivos existentes en todos los órganos y unidades administrativas para la custodia de los documentos en fase de tramitación o sometidos a continua utilización y consulta administrativa —art. 9—. De acuerdo con el llamado ciclo vital de los documentos, se añade que una vez concluida la tramitación de dichos documentos o su etapa de utilización y consulta, «serán objeto de transferencia al archivo *central* del Departamento respectivo, de acuerdo con los plazos establecidos durante el proceso de valoración».

(8) Además, no debe olvidarse que prácticamente toda la información pública objeto del derecho de acceso, de acuerdo con la LTAIP, está contenida en documentos que desde el mismo momento de su creación forman parte del patrimonio documental y, por ende, patrimonio histórico o cultural, y por ello sujeta a las determinaciones también en materia de acceso contenidas en la legislación correspondiente, determinaciones que no suelen estar condicionadas al ingreso del documento a una determinada categoría de archivo.



depositados en archivos históricos sujetos al régimen de libre consulta regulado obviamente en la LPHE —art. 57.1.a)—, en el resto de los casos se aplicará el régimen general (antes el de la LRJPAC y ahora el de la LTAIP), salvo que los documentos en cuestión tengan la antigüedad mínima fijada en la LPHE art. 57.1.c)—, y ello con independencia de cuál sea el archivo en el que circunstancialmente se encuentre el documento o, como sucede en no pocas ocasiones, aun cuando no se localice en ningún archivo propiamente dicho, tal como ha expresado alguna ley autonómica con buen criterio, pues en la práctica los procesos de transferencia de documentos pueden sufrir toda suerte de vicisitudes. Y este es el criterio que se sigue en otros ordenamientos. Y, en cualquier caso, una norma que pretende garantizar un tratamiento común de los administrados en sus relaciones con las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) debería establecer un régimen común, con independencia del archivo en el que, circunstancialmente, se encuentren los documentos públicos.

## II. AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DEL DERECHO

### 1. Sujetos titulares y legitimación

La LTAIP —art. 9— declara que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española. En relación con lo establecido en el propio art. 105.b) CE que cita la Ley, ésta presenta como novedad la sustitución del término «ciudadanos» que emplea la CE y la LRJPAC —art. 37.1—, por la expresión de «Todas las personas». En este sentido, la Ley se adapta al Convenio núm. 205 el cual declara: «Cada Parte garantizará el derecho de toda persona, sin discriminación de ningún tipo» —art. 2.1—, siguiendo, asimismo, el criterio de otras leyes reguladoras de derechos constitucionales.



Y lo cierto es que la jurisprudencia ha admitido expresamente la titularidad de este derecho por parte extranjeros y de las personas jurídicas. No obstante, en el caso de que la información sea solicitada por una Administración pública, se ha suscitado si era de aplicación, no el artículo 37 LRJPAC, sino el deber de información entre Administraciones ordenado en el artículo 4.c) LRJPAC. En todo caso, la LTAIP zanja cualquier duda en este punto. En definitiva, puede afirmarse que este derecho informativo es de titularidad universal.

Asimismo, debe entenderse que no es exigible que la persona que ejerce el derecho tenga domicilio o sede en el país. Así, aun cuando la LRBRL —art. 18.1.e)— reconoce este derecho a los «vecinos», la jurisprudencia, a partir del art. 70.3 LRBRL, que habla nuevamente de «ciudadanos», ha rechazado que los Ayuntamientos exijan la condición de vecino. En tal sentido, Ley 27/2006 declara el derecho a de «todos» a acceder a la información ambiental «cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede» —art. 3.1.a)—.

Ahora bien, sin perjuicio de la titularidad universal del derecho, ¿cualquier persona está legitimada para acceder a cualquier información pública? La LRJPAC no explicitó que para el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos no sea necesario alegar un interés legítimo, si bien era fácil llegar a esta conclusión a partir de una interpretación conjunta de los arts. 35.a) y 37.1, admitiéndose en el primero el acceso al expediente en cualquier momento a los interesados en el procedimiento, y exigiendo en el segundo para el acceso por parte de los ciudadanos (sin mayor cualificación) la terminación del correspondiente procedimiento administrativo.

Destaca en este punto la ejemplar sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999 (RJ 1999\3246), la cual señala que las limitaciones establecidas en el artículo 31 LRJPAC, «resultan sólo de aplicación a la noción de interesado referida a un procedimiento concreto ya iniciado y pendiente de resolución o resuelto por la Administración [Art. 35 a)], y no a los particulares que se hallan en el trance previo de reunir o recopilar toda la información necesaria para formar un adecuado conocimiento de su situación y derechos frente a los poderes públicos, pues en este sentido ha de tenerse en cuenta que el art. 37 de dicha Ley a los efectos legitimadores para la obtención de información *sólo exige ostentar la cualidad de ciudadano*».

Sin embargo, lo cierto es que en la mayoría de las ocasiones los tribunales entran a valorar la existencia o no de interés legítimo por parte del solicitante para acceder a la información (9). La razón de la persistencia de este planteamiento parece estar en el traslado a este ámbito de las relaciones entre los ciudadanos y el poder público de la legitimación para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa. El criterio asentado en el ámbito jurisdiccional según el cual el interés legítimo exigido por el artículo 24 CE, si bien es más amplio que el interés directo reclamado por la antigua LJCA, requiere un interés en sentido propio, cualificado o específico, de modo que no es suficiente legitimación el interés abstracto en el cumplimiento de la legalidad, que sólo legitima en aquellos campos de la actuación administrativa en que por ley esté reconocida la acción pública (entre muchas, STC 257/1988), parece llevar a los tribunales a exigir a la hora de acceder a la documentación pública algún tipo de legitimación que permita un ulterior control jurisdiccional.

 derecho de acceso a la documentación pública es esencialmente un derecho instrumental, esto es se ejercita el derecho no como una finalidad en sí mismo, sino para otros fines de los más variados: desde finalidades altruistas como la protección de intereses públicos —el medio ambiente, el patrimonio cultural—, a intereses estrictamente personales —como el derecho a la intimidad—, incluidos los intereses patrimoniales como los comerciales.  Fundamental es que no deben invertirse los planos: es decir, la Administración no debe entrar a prejuzgar los eventuales fines del sujeto interesado para condicionar el acceso,

(9) Véase por todas la reciente STS 2 de noviembre de 2011, rec. 811/2008.

tal como magistralmente ha expresado nuestro Tribunal Supremo en aplicación de la LRJPAC (10).

En todo caso, es común en las leyes de transparencia la regla en virtud de la cual el solicitante no debe estar obligado a justificar su interés, ni por tanto a motivar su solicitud. En este sentido, Ley 27/2006 declara el derecho a de todos a acceder a la información ambiental ( ) *sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado* —art. 3.1.a)—. La LTAIP trata indirectamente esta cuestión al ordenar la solicitud de acceso, estableciendo que el solicitante podrá incluir los motivos por los que solicita la información y que deberán ser tenidos en cuenta cuando se dicte resolución. «No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud» —art. 14.3—. Con todo, habría sido mejor un precepto que, tal como exige el Convenio núm. 205 —art. 4.1—, declara expresamente que el solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento público (11).

## 2. Sujetos obligados

El ámbito subjetivo de aplicación del derecho de acceso a los archivos y registros ordenado en la LRJPAC se infería del ámbito de aplicación de la propia Ley —art. 2—, constituido exclusivamente por las diferentes Administraciones públicas. Por su parte, la LTAIP declara que las disposiciones del Título I relativo a la transparencia se aplicarán a una serie de entidades mucho más amplia. Podemos diferenciar dos tipos de entidades.

### A) Entidades del sector público


La LTAIP —art. 2.1— declara su aplicación a las entidades que seguidamente se detallan.

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». Este apartado se corresponde básicamente con el artículo 2.1 de la LRJPAC. Se trata de las llamadas Administraciones territoriales, que constituyen el núcleo del sector público. Únicamente señalar que, tanto el Convenio núm. 205 —art. 2.1.a)— como la Ley 27/2006 —art. 2.4.1.a)—, explicitan la sujeción del órgano de gobierno. En la medida en la que el Gobierno dirige la Administración General del Estado —art. 1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno—, deben entenderse sujetos a la Ley, tanto los órganos unipersonales (Presidente, Vicepresidentes y Ministros)

(10) Antes citada STS de 30-3-1999, RJ 1999\3246.

(11) En este sentido, la Ley 11/2012 Foral de Transparencia y Gobierno Abierto declara que para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar esta Ley Foral —art. 22.2—.

como colegiados del Gobierno (Consejo de Ministros y Comisiones Delegadas del Gobierno).

A sugerencia del Consejo de Estado se introdujo el apartado siguiente: «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. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación»  refiere la Ley a los Consejos Sectoriales y Comisiones Bilaterales de Cooperación, entre otros órganos de cooperación. En el caso de las Conferencias Sectoriales es cierto que estos órganos suelen crearse mediante acuerdo entre las Administraciones involucradas (aunque no es infrecuente la creación mediante Ley estatal), y sus funciones son de encuentro e intercambio de puntos de vista, examinar en común de los problemas y medidas proyectadas para afrontarlos —arts. 4.1 Ley 12/1983 y 5.1 LRJPAC—, sin embargo, formalmente, no dejan de estar integrados en la personalidad jurídica de la Administración General del Estado. Más confuso puede ser el caso de las Comisiones Bilaterales, que en algunos casos han sido incluso «estatutorizadas».


b) «Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad». Las tres primeras son las categorías de organismos públicos dependientes o adscritos a la Administración General del Estado, de acuerdo con la LOFAGE —art. 43.1—. La cuarta categoría se refiere a las llamadas Administraciones independientes —disposición adicional 10ª LOFAGE—. En puridad, tanto unos como otras encajan en el apartado siguiente.

c) «Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas, incluidas las Universidades Públicas». A diferencia del apartado anterior, aquí no se hace referencia a categoría formal alguna, lo que permite abarcar cualquier tipo de entidad institucional, ya sea instrumental o independiente, típica o atípica, estatal, autonómica o local. De hecho, como se ha señalado, las entidades del anterior apartado encajan perfectamente en este. En todo caso, este apartado permite incluir a las Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, que no responden a un molde genérico, así como a los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren la LRJPAC —art. 6— y la legislación de régimen local.

d) «Las Corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo». Así, de modo similar, la Ley 27/2006 —art. 2.4.1.d)— sujeta a las Corporaciones de derecho público y demás personas

físicas o jurídicas «cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas». Lo cierto es que en ya en aplicación de la LRJPAC se admitió por la jurisprudencia el ejercicio del derecho frente a Corporaciones de Derecho Público. Asimismo, de acuerdo con la disposición adicional tercera, para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, las Corporaciones de Derecho Público podrán celebrar convenios de colaboración con la Administración Pública correspondiente o, en su caso, con el organismo que ejerza la representación en su ámbito concreto de actividad.

e) «El Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como 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». Se incluyen órganos constitucionales «en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo», que es lo mínimo a lo que obliga el Convenio núm. 205 —art. 1.2.a/-: «los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia». Y lo cierto es que ya se había admitido sin oposición la aplicación del artículo 37 LRJPAC a la Administración Parlamentaria (12).

No obstante, el legislador desiste de la posibilidad que ofrece el Convenio núm. 205 de extender la noción de autoridad pública a los organismos legislativos y autoridades judiciales «en lo que concierne al resto de sus actividades», debiendo aplicarse las normas ya existentes en relación a estos poderes públicos (13). 

Asimismo, en el ámbito judicial la LTAIP se limita al Consejo General del Poder Judicial, cuando el Convenio núm. 205 habla de «y autoridades judiciales». Ciertamente, la LOPJ —art. 104.2— establece que el gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial. Pero la LOPJ añade que, con «subordinación a él CGPJ», las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia ejercerán las funciones que esta Ley les atribuye». Pues bien, el acceso debería extenderse a la documentación relativa a estas funciones de gobierno.

De otro lado, se omite a la Casa del Rey o Jefatura del Estado. Ciertamente, el Convenio núm. 205 —art. 3.1— establece que los Estados pueden declarar que las comunicaciones oficiales con la Familia Real y su Casa Real o el Jefe de Estado también están incluidas entre las posibles limitaciones. Pero la LTAIP no hace esto, sino que de un modo un tanto vergonzante se limita a no contemplarlos en el ámbito de aplicación. Se trata de un doble error, pues deja fuera

---

(12) STS de 6 de junio de 2005, rec. 68/2002, Cortes Generales. Y, de modo similar, el TRLCSP —art. 3.2.f/- incluye expresamente a estos órganos «en lo que respecto a su actividad de contratación»

(13) Artículos 107, 159, 233 y 266 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; artículos 63, 64, 95 a 98, 109 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, entre otros.


toda la información sobre la Casa Real, y no sólo la que permite el Convenio núm. 205, esto es la referente a las comunicaciones oficiales.

f) «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».

En aplicación de la LRJPAC alguna jurisprudencia había entendido que el derecho de acceso alcanza a los documentos en poder de entidades instrumentales dependientes de una Corporación Local, incluidas las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Entidad Local, en relación a las cuales el abanico de potestades con que cuenta la Corporación local en orden al control contable, económico y financiero «hace difícil creer que la demandada no pueda disponer del documento solicitado». Se trataba, en todo caso, de un acceso mediató o indirecto. En cambio, se había rechazado la pretensión dirigida a un Ayuntamiento de acceder a documentación de una sociedad privada con participación minoritaria de capital público.

Por su parte, la LTAIP da el paso de incluir estas entidades jurídico-privadas integrantes del sector público como sujetos directamente obligados por la Ley, sujeción que no es exigida por el Convenio núm. 205, y ni se incluye expresamente en la Ley 27/2006 ni en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Ahora bien, la LTAIP sigue un criterio tradicional cuantitativo o patrimonialista, que es el que ciertamente prevalece en la legislación administrativa (art. 2.1 Ley General Presupuestaria, art. 3.1 T.R. Ley de Contratos del Sector Público, art. 166 Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas). Sin embargo, debe señalarse que en el Derecho Comunitario, precisamente a efectos de de transparencia de las relaciones financieras, se prima un concepto cualitativo, el cual ha sido incorporado también al ordenamiento español (14).

g) «Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones». Como sucedía con las entidades del apartado anterior, debe señalarse que la sujeción de estos sujetos no es exigida por el Convenio, ni se incluye expresamente en la Ley 27/2006. Sin embargo, la remisión a la legislación en materia de fundaciones para determinar cuáles son fundaciones del sector público, es ica dudosa, pues la Ley estatal 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, se aplica exclusivamente a las fundaciones del sector público estatal, mientras que para las fundaciones autonómicas hay que acudir a la legislación propia de cada Comunidad Autónoma, y aunque en la práctica el criterio seguido sea similar, no parece razonable que la delimitación del ámbito de aplicación de una ley básica quede a criterio de las propias Comunidades

---

(14) Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas.

Autónomas. Pero, además, sucede que no siempre coincide el criterio de la legislación estatal y autonómica. En nuestra opinión, habría bastado seguir el criterio del TRLCSP, el cual sí determina las fundaciones sujetas al mismo.

h) «Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo». Este sería el caso de las asociaciones creadas por entidades locales. Así, de acuerdo con la LRBRL —disposición adicional 5ª—, las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico, para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se les aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en él, la legislación del Estado en materia de asociaciones.

En definitiva, a diferencia de la LRJPAC que limitaba su aplicación a las Administraciones Públicas en sentido estricto (territoriales o generales e institucionales o especializadas), la LTAIP extiende expresamente su ámbito subjetivo a ~~los~~ casi todos los órganos constitucionales y estatutarios (salvo la Jefatura del Estado), a las Corporaciones de Derecho Público y, sobre todo, a las entidades jurídico-privadas que integran el sector público. Lo cierto es que en relación con éstas últimas, ya alguna Ley autonómica había ordenado su sujeción de determinadas normas de transparencia, en los mismos términos que las Administraciones públicas.

## B) Otras entidades

Dado el ámbito subjetivo de la LRJPAC era evidente que escapaban a al mismo las entidades jurídico-privadas, aun cuando ejercieran funciones públicas o prestaran servicios públicos. No obstante, ya en aplicación de la LRJPAC alguna sentencia había considerado accesibles, de forma mediata o indirecta, determinadas informaciones en poder de una entidad vinculada con la Administración en virtud de un convenio de colaboración.

La LTAIP —art. 3— añade que las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este Título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público «en los términos previstos en el respectivo contrato» (15).

---

(15) El Consejo de Estado sugirió la modificación el inciso final de este apartado, que, en el caso concreto de los adjudicatarios de contratos del sector público, remite la determinación del contenido y la extensión de esta obligación a lo que disponga el respectivo contrato. «Una previsión de estas características permitiría dejar a la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación, pudiendo llegar a quedar desplazadas las previsiones contenidas en el anteproyecto y, con ello, modificarse por vía contractual los deberes de publicidad activa que la Ley impone. En consecuencia, se estima que sería más conforme con el espíritu de la norma disponer que la obligación

Este es el apartado más decepcionante en este punto, pues en lugar de declarar directamente sujetas a la Ley a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, se limita a declarar que «estarán obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para el cumplimiento por aquella (de la Administración) de las obligaciones previstas en esta Ley».

De este modo, la LTAIP sigue el criterio por el que se decantó en su día la derogada Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información medioambiental, criterio superado por completo por la vigente Ley 27/2006, la cual considera —art. 2.4.2º— «autoridades públicas» directamente a «las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior (es decir, las Administraciones Públicas).

Pero, sobre todo, esta delimitación incumple claramente el Convenio núm. 205, que califica directamente como «autoridades públicas» a «las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa». Sin perjuicio de que si una Parte lo desea considere «también» como «autoridades públicas» a «personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia». De este modo, el legislador puede no incluir a las personas que presten servicios públicos, pero es indudable que las que ejercen potestades administrativas (noción más estricta que la de ejercicio de funciones públicas) actúan «como una autoridad administrativa» (16).

Como señaló el Consejo de Estado, el fundamento de esta obligación de facilitar a las Administraciones públicas determinada información «deriva de la especial vinculación de estos sujetos con la Administración —llegando en algunos casos a configurarse como una auténtica relación especial de sujeción—, así como de la naturaleza de las actividades que realizan y de las potestades que pueden llegar a ejercer. Estas circunstancias justifican que se les imponga la referida obligación de colaboración». Con todo, debido a la notoria vaguedad de las nociones empleadas por la Ley, no es claro el alcance del indicado deber de colaboración. Así, el Consejo de Estado declaró que debería aclararse el sentido o alcance que ha de darse al concepto de servicio público, dada la

---

prevista en este apartado «se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el artículo 6 de esta Ley y de conformidad con lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público». Sin embargo, esta sugerencia no fue atendida. En todo caso, parece obvio que el contrato no puede excluir el deber legal de publicidad, sino a lo sumo modular los aspectos accesorios de su cumplimiento.

(16) Debe señalarse que la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears —art. 2—, sí ha dado un paso más decidido en la dirección de sujetas a tales entidades privadas el principio de transparencia.



heterogénea variedad de actividades y supuestos que pueden quedar comprendidos dentro de esta expresión.

También indicó el Consejo de Estado que debería precisarse cuál es la información que deben facilitar, «ya que la expresión que a este respecto utiliza el precepto (« toda la información necesaria») no acota suficientemente el alcance de la obligación que en él se establece». En nuestra opinión, no existe aquí problema alguno, pues tal «información necesaria» será la que soliciten en cada caso los ciudadanos. También señaló el Consejo de Estado la conveniencia de aclarar si esa información debe proporcionarse *motu proprio* o previo requerimiento del sujeto que haya de recibirla (17). Asimismo, en nuestra opinión, si bien cuando existe un contrato es indudable la Administración a la que se encuentra vinculada la entidad privada, esto no sucede siempre, lo que puede ocasionar serias incertidumbres acerca de la Administración competente para reclamar la información.

Además, el Consejo de Estado puso de manifiesto que la ley no regulaba las consecuencias que el incumplimiento de esta obligación puede conllevar; «la determinación de tales consecuencias resulta importante no solo para evitar quiebras del principio de seguridad jurídica, sino también para reforzar el carácter imperativo del deber de suministro de información, que podría verse desvirtuado si no se sancionara de algún modo la falta de colaboración prevista en este apartado. Se trata, en definitiva, de cuestiones que deben ser abordadas, siquiera de manera abstracta y general, en el anteproyecto, a fin de proporcionar los criterios necesarios para un eventual desarrollo reglamentario». Sin embargo, tal laguna no fue subsanada por el Proyecto de Ley (18).

### **3. El objeto del derecho de acceso: la información pública**

#### **A) Información pública y documentos públicos**

De acuerdo con el propio título de la Ley, la LTAIP —art. 9— declara que todas las personas tienen «derecho a acceder a la información pública», en los


---

(17) No obstante, el propio órgano consultivo responde a la cuestión al señalar que la Ley atribuye a las «unidades de información» la función de «recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo I del título I de esta ley», cabe pensar que son estos órganos los que han de solicitar la remisión de la referida información.

(18) Finalmente, el Consejo de Estado señaló que la Ley no incluye ni a los partidos políticos ni a los sindicatos, «opción esta que, desde el punto de vista de la técnica, el Consejo de Estado no considera objetable, habida cuenta de que estas entidades no participan de la misma naturaleza que el resto de los sujetos mencionados en el artículo 2». Ello no obstante, el Consejo de Estado consideró oportuno incluir en el anteproyecto alguna referencia expresa a ellos «y a la necesidad de hacer extensivo a su ámbito de actuación el principio de transparencia, especialmente en lo relativo a los fondos públicos que perciben y al uso que de tales fondos realizan, debiendo articular adecuadamente la previsión que a este respecto se introduzca en el anteproyecto con las contenidas en la regulación aplicable a la financiación de partidos políticos y sindicatos».

términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y en esta Ley. Y seguidamente añade —art. 10— que se entiende «por información pública los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera 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».

Debe destacarse en primer lugar que la Ley sustituye la expresión «archivos y registros administrativos» que emplean la CE —art. 105.b)— y la LRJPAC —arts. 35 y 37— por la de «información pública», utilizando la expresión más extendida en el Derecho comparado, lo que puede generar cierta confusión con los tradicionales trámites de información pública ordenados en la legislación administrativa (con carácter general, art. 86 LRJPAC), los cuales deberían cambiar de nombre.

Al margen de la cuestión terminológica se ha suscitado cuál es el verdadero objeto del derecho de acceso. Ya en aplicación de la LRJPAC podía defenderse que, a pesar de las referencias a archivos y registros, el objeto de las solicitudes no era otro que los documentos en poder de la Administración, pues la propia economía del dispositivo previsto en la LRJPAC —arts. 37.2, 37.3, 37.5, 37.7, 37.8— giraba en torno, como no podía ser de otro modo, de la noción de documento. Y lo cierto es que las propias nociones de archivos y registros, en última instancia, se resuelven en conjuntos (mas  menos organizados) de documentos.

En este sentido, el Convenio núm. 205 —art. 2— consagra el «derecho de acceso a los *documentos públicos*» en posesión de las autoridades públicas. Por su parte, la LTAIP sigue el criterio de otras normas, como la Ley 27/2006, la cual refiere el derecho de acceso a la «información medioambiental». Ahora bien, la propia LTAIP entiende «por información pública los *contenidos o documentos que obren en poder*». Además, de la excepción contenida en la LTAIP relativa a la información «en curso de elaboración» o que exija una «acción previa de reelaboración», se desprende sin ninguna duda que el objeto del derecho, al fin y al cabo, son documentos, cualquiera que sea su soporte, en poder de los sujetos obligados. O, como declara el Convenio núm. 205 al definir documento, «toda la información registrada de cualquier forma», lo que permite incluir tanto a los documentos tradicionales como a los electrónicos (19).

Esto significa que quedan fuera del ámbito del derecho de acceso a la información pública las peticiones de información cuyo objeto es una activi-

---

(19) En este sentido, puede observarse que aun cuando Ley 37/2007, de 16 de noviembre, se titula sobre reutilización de la *información* del sector público, su objeto es la regulación básica del régimen jurídico aplicable a la reutilización de los *documentos* elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público —art. 1—, ofreciendo, además, una noción amplia de documento, como toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada —art. 3.2—, noción que podría haber sido adoptada también por la LTAIP.

dad prestación o suministro de información a cargo de la Administración (20). Y, en este sentido, se ha manifestado el Tribunal Supremo en un reciente pronunciamiento (21).

Finalmente, han quedado por completo desterradas otras exigencias adicionales contenidas en la LRJPAC —art. 37.1—, como la relativa a que los documentos en cuestión *formen parte de un expediente*, y que la jurisprudencia había venido a suavizar, admitiendo una noción amplia de expediente, no limitada a la existencia de un expediente contradictorio, si bien también hay ejemplos de interpretaciones restrictivas del ejercicio del derecho de acceso.

## B) Información pública elaborada o adquirida

De otro lado, la LTAIP se refiere a información que obre en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación «*elaborada o adquirida*». En este sentido, la Ley 27/2006 se refiere a la información que obra en poder de las autoridades públicas, en el sentido de «información ambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas» —art. 2.5—. De este modo, debe entenderse que el carácter «público» de la información está exclusivamente referido a la circunstancia de que se trate de una información que obre en poder de una entidad vinculada al sector público, con independencia de quién la elaboró, de modo que es también información pública la suministrada por un particular pero en poder de una entidad sujeta a la Ley.

---

(20) En este sentido, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 28.a)— declara la inadmisión a trámite de las solicitudes cuando se refieran a información excluida del derecho de acceso. «En concreto, quedarán excluidas, entre otras posibles, las consultas jurídicas o las peticiones de informes o dictámenes».

(21) STS 29 de mayo de 2012, recurso de casación núm. 6622/2009: «lo que la recurrente solicitó a la Administración no fue propiamente información. Así lo demuestra que *no pidió acceso a determinada documentación recogida en algún archivo o registro administrativo, ni siquiera genéricamente a la documentación existente sobre cierto problema*. Pidió, más bien, que se le diesen explicaciones acerca del desarrollo legislativo —poco importa si ya realizado o simplemente proyectado— del referido Convenio de la OCDE, así como de la actividad de la Administración en la materia. *Esto no es una solicitud de acceso a la información y, desde luego, no es «acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos» en el sentido del art. 105 CE*, que es la norma constitucional específicamente reguladora de la cuestión aquí examinada. Como muy atinadamente observa el Abogado del Estado en su escrito de oposición al recurso de casación, lo solicitado se aproxima mucho a una interpelación política; algo que queda fuera del derecho de acceso a la información en manos de los poderes públicos, cualquiera que sea el fundamento constitucional del mismo. En otras palabras, *los ciudadanos tienen derecho —salvo en determinadas materias protegidas— a conocer la documentación recogida en los archivos y registros administrativos; pero no lo tienen a obtener explicaciones del Gobierno y la Administración sobre cualquier asunto de interés general*. Sólo a las Cámaras les concede la Constitución una facultad de esa índole, precisamente para que puedan ejercer el control político sobre el Gobierno. La comparación entre el ya citado art. 105 y los arts. 108 y siguientes del propio texto constitucional habla por sí sola».

De otro lado, la LTAIP únicamente se refiere a la información en poder de las entidades directamente sujetas. En cambio, debe recordarse que en la Ley 27/2006 el derecho de acceso a la información ambiental alcanza también a la información «que obra físicamente en poder de una persona jurídica o física en nombre de una autoridad pública» —art. 2.6—. Esta precisión habría sido, además, muy necesaria, pues —como se ha señalado— la LTAIP no somete a la Ley directamente a las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, sino que se limita a disponer que estarán obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para el cumplimiento por aquella de las obligaciones previstas en esta Ley. No obstante, a partir de este precepto puede defenderse que la información que obre en poder de tales sujetos puede ser reclamada a la Administración a la que se encuentren vinculadas, de tal modo que la exigencia de que la información obre en poder de una Administración debe entenderse no sólo en un sentido material, de detentación física, sino jurídico, al disponer de las facultades precisas para su obtención.

Asimismo, tras el dictamen del Consejo de Estado, de la definición de información pública contenida inicialmente en el Anteproyecto desaparecieron dos aspectos que eran seriamente cuestionables. En primer lugar, el Anteproyecto se refería a información «elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones públicas». De modo más aséptico el texto del Proyecto de Ley omitió el calificativo de funciones *públicas*, el cual no era compatible con el Convenio núm. 205, para el cual es indiferente si la autoridad que elaboró o recibió el documento actúa conforme al Derecho Público o al Derecho Privado y, menos aún, si la actividad en cuestión está o no vinculada a una función pública. Asimismo, esta exigencia era contradictoria con la sujeción a la Ley de las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público, las cuales por Ley tienen terminantemente prohibido el ejercicio de potestades públicas. Con todo, sí se mantiene una limitación similar en relación con las Corporaciones de Derecho público, respecto a las cuales el propio Anteproyecto ya se cuidaba de ceñir su sujeción a lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo —art. 2.1.e)—. Aquí sí tiene sentido, debido a la naturaleza mixta de estas organizaciones.

Y, en segundo lugar, el Anteproyecto excluía de la noción misma de información pública toda aquella que perjudique «a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». De este modo, se llevaba a la propia noción de información pública algunos de los límites del derecho, de tal modo que la información en poder de los sujetos obligados por la Ley referida a dichas materias no sería «información pública». Afortunadamente, este modo de proceder, que no tenía equivalencia en el Derecho comparado, ni en la Ley 27/2006 ni tiene cobertura en el Convenio núm. 295, fue rectificado en la redacción definitiva del Proyecto de Ley.

### **III. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO**

#### **1. Consideraciones generales**

##### **A) La aplicación de los límites**

La LTAIP regula los límites del derecho de acceso en varios preceptos: en el artículo 11 que lleva por rúbrica precisamente límites al derecho de acceso; en el artículo 12 relativo a la protección de datos personales; en el artículo 15 relativo a las llamadas «Causas de inadmisión»; y en el artículo 16.4 referente a la tramitación de las solicitudes.

De entrada, como cuestión terminológica, pero que no deja de tener importancia, la LTAIP habla de límites en el artículo 11, cuando habría sido mejor seguir el criterio de la Ley 27/2006 —art. 13—, que utiliza para todos los casos la expresión de «Excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental». Y debe señalarse que la jurisprudencia en aplicación del artículo 37 LRJPAC ha venido declarando esta naturaleza de excepciones al ejercicio del derecho.

Asimismo, el Convenio núm. 205 —art. 3.1— exige que los límites al derecho de acceso deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de alguno de los bienes jurídicos previstos en el Convenio, de donde se infiere que las Partes no deben incluir límite alguno que no encaje en las excepciones previstas en el Convenio. Pues bien, dejando de lado la dudosa correspondencia de todos los límites previstos en la Ley con el Convenio, es evidente la falta de una reserva formal de ley.

En concreto, el artículo 10.2 establece que la «aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso». Este apartado es también respetuoso con el Convenio núm. 205, pues permite que aun cuando el acceso a la información pueda dañar los intereses mencionados en los límites, el interés público puede prevalecer imponiendo su revelación —art. 3.2—.

No obstante, se echan de falta dos aspectos. De un lado, una declaración expresa según la cual los motivos que justifican la limitación del acceso deben interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que ampara la garantía de acceso, tal como expresamente se reconoce en la Ley 27/2006 —art. 13.4— y en la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España —art. 13.4—. Además, los tribunales españoles así lo han declarado en aplicación de la LRJPAC. De otro lado, la LTAIP no ha hecho uso de la posibilidad prevista en el Convenio núm. 205 —art. 3.3— de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites dejen de ser aplicables.


Finalmente, debe subrayarse que los deberes estatutarios de secreto que afectan a determinados servidores públicos no constituyen, en sí mismos, una

excepción al derecho de acceso, pues se desenvuelven en planos diferentes. Como tantas veces se ha tratado de demostrar, el derecho de acceso no consiste en un deber de elaborar información, frente al cual podría alegarse el secreto profesional, sino que su objeto no es otro que la información que obre en poder del Estado, de modo que la petición de acceso no puede eludirse alegando deberes subjetivos sino los bienes y derechos objetivos a los que puede afectar la comunicación de la información solicitada.

## B) El acceso parcial

Uno de los aspectos más censurados de la LRJPAC fue la falta de reconocimiento, consecuencia directa del principio de proporcionalidad en la aplicación de los límites al derecho de acceso, del derecho a la comunicación parcial de documento en aquellos casos en que fuese factible disociar las informaciones protegidas por una excepción, si bien hubo algún pronunciamiento judicial en esta línea.

La LTAIP —art. 13— establece que en «los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 11 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido» (22). ~~Asimismo, el Proyecto de Ley añadió un precepto art. 12.5 según el cual «No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores (referidos a los datos de carácter personal) si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas», con lo que se soluciona. No obstante, habría sido preferible introducir esta aclaración en el precepto que ordena precisamente el acceso parcial.~~

 Por lo tanto, la redacción de la LTAIP («se concederá») permite respetar el carácter preceptivo, y no facultativo, de este acceso parcial. Asimismo, el precepto permite excluir el acceso parcial «cuando de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido». Esta condición puede tener apoyo en el Convenio núm. 205 —art. 6.2—, el cual establece que si una limitación se aplica a parte de la información de un documento público, la autoridad pública debe, sin embargo, conceder el acceso al resto de la información que contiene

---

(22) Inicialmente, el Anteproyecto limitaba el limitado ámbito de aplicación de esta comunicación parcial a los límites del artículo 11, de modo que quedaba fuera el artículo 12, es decir, los casos de protección de datos de carácter personal, precisamente el supuesto para que el que más utilidad práctica presenta este acceso parcial. Esta limitación del acceso parcial no se compadecía con el Convenio núm. 205 —art. 6.2—, el cual establece que si una limitación (por tanto cualquier limitación) se aplica a parte de la información de un documento público, la autoridad pública debe, sin embargo, conceder el acceso al resto de la información que contiene [el documento].

[el documento]. No obstante, si la versión parcial (expurgada) del documento es engañosa o carece de sentido, tal acceso puede ser rechazado».

Ahora bien, aun cuando tenga apoyo en el Convenio núm. 205, se trata de un claro ejemplo de paternalismo del legislador. Si no hay lesión a un interés legítimo que justifique la denegación, debe ser el solicitante el que valore la calidad de la información suministrada. Por ello, habría sido preferible seguir, una vez más, el criterio de la Ley 27/2006 —art. 14-: «La información ambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otro sujeto en su nombre se pondrá parcialmente a disposición del solicitante cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información a que se refiere el artículo 13, apartados 1.d), 1.e) y 2». La única condición es que sea posible separar del texto de la información solicitada la información protegida.

Finalmente, en cuanto a la práctica de la comunicación parcial, el Convenio núm. 205 establece que cualquier omisión debe ser indicada claramente, cautela de que no recoge la LTAIP.

## 2. Los límites sustantivos

Según la Ley —art. 11.2—, el derecho de acceso podrá ser restringido cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) «La seguridad nacional». b) «La defensa». Estos límites presentan cobertura directa en el art. 105.b) CE, según el cual la Ley «regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado». Asimismo, también están recogidos expresamente en el Convenio núm. 205 —art. 3.1.a)—. Debe señalarse que esta excepción no se aplica exclusivamente a los documentos previamente clasificados [23].

c) «Las relaciones exteriores». d) «La seguridad pública». Curiosamente se trata de límites no incluidos expresamente en la LRJPAC, si bien la exclusión de las relaciones internacionales se infería de la excepción referida a los expedientes «que contengan información sobre la actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, «en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo» —art. 37.5.a)—. En todo caso, ambas excepciones se encuentran explicitadas en la Ley 27/2006 —art. 13.2.c)— y en el Convenio núm. 205 —art. 3.1—. Otra cosa es, naturalmente, el uso que se haga de estas excepciones.

---

[23] Así, de acuerdo con el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, serán de acceso restringido los documentos clasificados según lo dispuesto en la normativa sobre secretos oficiales «y los documentos que contengan información cuya difusión pudiera entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado» —art. 26.1—.

e) «La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». Debe significarse que la excepción constitucional —art. 105.b)— se refiere a «la investigación de los *delitos*». Igualmente, el Convenio núm. 205 —art. 3.1.c)— se refiere a «la prevención, la investigación y el procesamiento de *actividades criminales*». Sin embargo, ya la Ley 27/2006 —art. 13.2.c)— excepciona del derecho de acceso a la información medioambiental cuando la revelación de la información solicitada pueda afectar negativamente a «la capacidad para realizar una investigación de *índole penal o disciplinaria*», de modo que se amplía al ámbito de las sanciones administrativas. Con todo la LTAIP va mucho más allá al extender el límite a la prevención y sanción de los delitos, ~~así como a la investigación, prevención y sanción~~ de las infracciones administrativas y disciplinarias.

f) «La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva». Esta excepción no coincide exactamente con la prevista en el Convenio núm. 205 («la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia» —art. 3.1.i)—. La referencia al derecho a la tutela judicial efectiva parece inspirada en la Ley 27/2006 —art. 13.2.c)—, la cual excepciona del derecho de acceso a la información medioambiental cuando la revelación de la información solicitada pueda afectar negativamente a «causas o asuntos sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, al derecho de tutela judicial efectiva». No obstante, esta Ley contiene una precisión ausente en la LTAIP: «Cuando la causa o asunto estén sujetos a procedimiento judicial o en trámite ante los tribunales, deberá, en todo caso, identificarse el órgano judicial ante el que se tramita». Ahora bien, lo cierto es que en general el principio procesal de igualdad de las partes (también principio de contradicción), está orientado más bien a justificar el acceso a la información, pues comporta el derecho de las partes procesales de obtener comunicación de las pruebas y alegaciones presentadas ante el juez y de discutir las.

g) «Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control». El Convenio de 2008 permite excepcionar las investigaciones disciplinarias —art. 3.1.d)— y la inspección, control y supervisión por autoridades públicas —art. 3.1.e)—. Por su parte, una excepción de este tipo no está contemplada en la Ley 27/2006. Lo cierto es que este límite se solapa con el referido a la información que perjudique la prevención, investigación y sanción de los ilícitos administrativos o disciplinarios. Con todo, debe señalarse que determinadas funciones inspectoras están sujetas a un régimen de transparencia, como sucede con la inspección medioambiental.

h) «Los intereses económicos y comerciales». Se trata de una excepción no contemplada ni en la LRJPAC ni en la Ley 27/2006, pero sí prevista en el Convenio núm. 205 —art. 3.1.g)—. Tal vez podrá tener juego en relación con las sociedades mercantiles del sector público que actúen en régimen de mercado o de concurrencia.



i) «La política económica y monetaria». Ya la LRJPAC —art. 37.5.e)— excluyó del derecho de acceso a los expedientes «relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria». Sin embargo, la Ley 27/2006 no contempla esta excepción. Por su parte, la LTAIP no sólo la mantiene (a pesar de que —como es notorio— la política monetaria no se encuentra ya en manos del Gobierno) sino que la amplía a una noción tan vaga como la política económica, si bien debe señalarse que esta excepción también tiene cobertura en el Convenio 2009 («las políticas estatales de cambio de moneda, monetarios y económicas» —art. 3.1.h)—.


j) «El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial». Ya la LRJPAC —art. 37.5.d)— excluyó del derecho de acceso a los expedientes «relativos a las materias protegidas por el secreto comercial e industrial». Igualmente, la Ley 27/2006 se refiere a «los derechos de propiedad intelectual e industrial» —art. 13.2.e)—. El secreto empresarial presenta una gran relevancia práctica sobre todo en materia de contratación pública. Pero, en contra de algunas prácticas administrativas, debe destacarse que la entidad antes de resolver debe poder disponer necesariamente de la información precisa para estar en condiciones de pronunciarse con pleno conocimiento de causa, incluidos la información confidencial y los secretos comerciales. En cambio, el respeto al derecho de propiedad intelectual afecta no tanto al acceso a la información en sí mismo como a la utilización de la misma por el solicitante, en el sentido de que no podrá reproducirla o destinarla a otros fines económicos sin la autorización previa del titular de los derechos de autor (24).

k) «La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión». Este límite puede ser problemático, sobre todo si se tiene en cuenta que la LTAIP ya excepciona las comunicaciones internas. Ciertamente, el Convenio núm. 205 se refiere a «las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». Más correctamente, la Ley 27/2006 —art. 13.2.a)— se refiere a la confidencialidad de los procedimientos (léase, deliberaciones) de las autoridades públicas, *cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley*. Aunque la LTAIP no contenga expresamente esta cautela, debe entenderse igualmente aplicable, pues el principio debe ser justamente la transparencia de la actuación pública, y tan solo por norma con rango de ley podrá imponerse la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. Y a este respecto, en el ordenamiento español existen determinadas

---

(24) Así, por ejemplo, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, establece que la estimación de la solicitud de acceso o de consulta conllevará el derecho a obtener copia de los documentos solicitados, salvo cuando la reproducción suponga vulneración de los derechos de propiedad intelectual —art. 31.1.c)—.

disposiciones que ordenan la confidencialidad de las deliberaciones de determinados órganos de gobierno (25).

l) «La protección del medio ambiente». Esta excepción está expresamente prevista en el Convenio núm. 205 —art. 3.1.k)—  encuentra contenida en la Ley 27/2006 —art. 13.2.g)—, que menciona el caso particular de la información que se refiera a la localización de las especies amenazadas o a la de sus lugares de reproducción. Por ello, es difícil que se aplique desde la LTAIP, dado el carácter preferente de la Ley 27/2006 en relación con la información medioambiental —disposición adicional primera—.

Por último, afortunadamente no se han recogido varios límites. En primer lugar, la exclusión prevista en el LRJPAC —art. 37.5.a)— referida a los expedientes «que contengan información sobre la actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, «en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo», y que remitía a la vieja noción de «acto político». En segundo lugar, no se ha recogido la excepción contenida en la Ley 27/2006 —art. 13.2.g)—, relativa a «los intereses o a la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la legislación vigente», y que presenta múltiples problemas de aplicación.

Pero, sobre todo y en tercer lugar, no se ha recogido la cláusula residual contenida en la LRJPAC —art. 37.4—, según la cual el «ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada». Como es conocido, una cláusula idéntica había sido contenida en la Ley Orgánica 15/1999 de Protección de los Datos Personales, para excepcionar el derecho de acceso a los ficheros que contengan datos personales por parte de los interesados, fue reputado anticonstitucional por el Tribunal Constitucional (STC 292/2000), por suponer una defraudación a la reserva de Ley, al constituir una cesión en blanco del poner normativo, carente de certeza y previsibilidad.

---

(25) Así, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que las deliberaciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno son secretas —arts. 5.3 y 6.5—. Y disposiciones similares se contienen en la legislación autonómica respecto de sus órganos de gobierno. Ahora bien, debe subrayarse la interpretación estricta de este tipo de disposiciones realizada por la sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción de 20 de septiembre de 2011, en relación con el conflicto de jurisdicción suscitado entre la Junta de Andalucía y el Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla, y en aplicación de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### 3. Protección de datos personales

Como es sabido, el propio artículo 105.b) Constitución refiere expresamente la intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. En cambio, siguiendo el criterio de otras normas, como la Ley 27/2006 —art. 13.f)—, la LTAIP refiere el límite a la protección de los datos personales, lo cual puede plantear alguna discordancia, dado que intimidad y protección de datos personales son derechos diversos, según el Tribunal Constitucional. No obstante, como se verá más adelante, la referencia a la intimidad reaparece en la Ley.

#### A) Delimitación de los ámbitos de aplicación LTAIP y LOPD


En primer lugar, debe recordarse que la premisa para la aplicación de la LOPD —art. 2.1— es que la información en cuestión contenga datos de carácter personal en el sentido de la propia LOPD, esto es, cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables —art. 3.a)—. Por tanto, si la información solicitada no contiene datos personales evidentemente no será de aplicación la LOPD. Pero, aun cuando los documentos solicitados contengan datos personales, la LOPD tampoco será de aplicación si la entidad requerida lleva a cabo un previo procedimiento de disociación. En este sentido, la LTAIP —art. 12.5, introducido tras el informe de la AEPD— establece lo siguiente: «No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas». En realidad, este precepto es el paralelo al artículo 11.6 de la LOPD. Por tanto, sin perjuicio de que el tratamiento de los datos por la Administración o sujeto obligado por la LTAIP se encuentre sometido a las normas de protección de datos, la cesión misma del dato disociado, no está sujeta a dicha normativa.

En segundo lugar, la LTAIP —art. 12.1— establece que cuando «la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicarán las disposiciones previstas en esta Ley...». ~~Este apartado es muy positivo, pues supone desterrar el criterio señalado más arriba según el cual la LOPD era norma especial frente a la LRJAPAC.~~ Se trata de un criterio coherente, pues a diferencia de la LRJAPC, la LTAIP sí tiene presente la ordenación general de la LOPD, estableciendo un régimen específico de protección de los datos personales en caso de petición de acceso a la información pública, de modo que ahora puede decirse que la LTAIP es ley especial frente a la LOPD. Con todo, lo cierto es que la LTAIP concuerda con la economía de la LOPD, según la cual «el consentimiento exigido en el apartado anterior no será preciso cuando la cesión está autorizada en una ley» —art. 11.2.a)—.

En tercer lugar, el anteproyecto de la Ley —art. 12.1— precisaba que se «aplicará la normativa de protección de datos personales cuando los datos que

contenga la información se refieran *únicamente* al solicitante. Como es conocido, la LOPD —art. 15.1— establece que el interesado tendrá «derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento, el origen de dichos datos, así como las comunicaciones realizadas o que se prevén hacer de los mismos». El problema es que la LOPD no garantiza exactamente al interesado el acceso al documento en el que se contienen sus datos personales. Para cubrir esta posible laguna, la AEPD propuso que se añadiera al precepto que la aplicación de la LOPD sea «sin perjuicio de que, en este caso, el otorgamiento del acceso permita el conocimiento por el solicitante no sólo de los datos que contenga la información de los que sea titular, sino de ésta en su totalidad».

En estos casos no existe una cesión de datos a terceros, de modo que el derecho de acceso ordenado en la LOPD para los propios titulares de los datos personales sería una norma especial en relación con el derecho de acceso general previsto en la LTAIP, derecho que, además, contempla facultades adicionales, como son los derechos de rectificación y cancelación, en su caso, de los datos de carácter personal inexactos o incompletos —art. 16 LOPD, con las excepciones previstas en el art. 23—. Por tanto, en caso de denegación de este derecho de acceso, corresponderá a la AEPD ejercer la tutela del mismo.

Finalmente, y en cuarto lugar, la LTAIP —art. 12.6— declara que la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los datos personales obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso. Este apartado es plenamente congruente con la LOPD, la cual se declara de aplicación a todo tratamiento de datos de carácter personal —art. 2—. Ello significa que la información que contenga datos de carácter personal *únicamente* podrá ser utilizada para las finalidades que justificaron el acceso a la misma.  obstante, no puede dejar de observarse que esta sujeción a la LOPD comporta una seria limitación para la divulgación de los datos obtenidos en aplicación de la LTAIP, al aplicarse el régimen de comunicación de datos previsto en dicha Ley —art. 11—. Es decir, que un eventual intento de ulterior difusión pública del dato al que se accede de esta forma exigirá el consentimiento del titular del dato. En todo caso, como ha declarado expresamente en alguna ocasión el Tribunal Supremo, no cabe oponer las consecuencias que se podrían producir en función de la utilización que el recurrente haga del conocimiento que va a obtener y de las copias que va a recibir. «De ello será, ciertamente responsable el propio actor, pero no hay razón para presumir que va a conducirse de manera antijurídica».

## **B) Acceso a datos especialmente protegidos**

El Anteproyecto de Ley exigía el consentimiento previo por escrito en todos los casos en los que «la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos en los términos de la normativa de protección de datos personales».

Ahora bien, como es conocido, la LOPD —art. 7— diferencia tres tipos de datos especialmente protegidos:

- Apartado 2: «Sólo con el consentimiento expreso y por escrito del afectado podrán ser objeto de tratamiento (noción que incluye la comunicación de datos) los datos de carácter personal que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias».
- Apartado 3: «Los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual sólo podrán ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una Ley o el afectado consienta expresamente».
- Apartado 5: «Los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras».


Atendiendo a esta diversidad de tratamiento, y siguiendo lo sugerido por la AEPD, la LTAIP —art. 12.2— establece que si «la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso».

Además, añade la LTAIP: «Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (esto es, los datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual), o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas (apartado 5) que no conlleven la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley». De este modo, aun cuando el apartado 5 del artículo 7 de la LOPD no exige expresamente una Ley, sino que habla de «normas reguladoras», se ha seguido el criterio de la AEPD según el cual debe ser el propio legislador quien establezca en la normativa especial aplicable los supuestos en los que puede ser posible este acceso. Así, debe recordarse que diversas leyes ordenan o autorizan la publicación de sanciones graves en ciertas materias (como sucede en materia de prevención de riesgos laborales o en materia de mercado de valores, entre otras).

Con todo, la opción de la LTAIP de hacer primar en todo caso la privacidad cuando se trate de datos especialmente protegidos puede ser excesivamente rígida. Desde la Coalición Pro-acceso se defendió aplicará a estos casos el test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la

divulgación de la información). Y lo cierto es que puede suceder que determinados datos especialmente protegidos (como los relativos a la comisión de una infracción) deban ser accesibles cuando afectan a personas de la vida pública y estén relacionados con su cargo o función (piénsese en la comisión de un fraude tributario por parte de un político con responsabilidades en el ramo). Aun tratándose de datos protegidos, en este caso prevalecería el interés público en la divulgación de la información. Ello sin tener en cuenta, además, que en otros casos pueden existir derechos fundamentales de terceros afectados.

### C) Acceso a datos no especialmente protegidos

La LTAIP —art. 12.3— establece que, con «carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano». La finalidad de este apartado es garantizar la accesibilidad de determinadas informaciones de interés público («información que contenga datos vinculados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano»), información que —como nos consta— la propia Ley —art. 5.1— ordena que debe ser de accesibilidad general.  todo, la referencia a la «actividad pública del órgano» es harto ambigua, como destacó la propia AEPD en su informe. ¿Supone que todos las resoluciones que poden fin a un procedimiento administrativo, salvo los sancionadores y disciplinarios, deban ser, con carácter general, accesibles? Parece que debe responderse afirmativamente, de modo que actos como autorizaciones, licencias, concesiones, ayudas, subvenciones, entre otros, debe ser accesibles, salvo que contengan datos personales más allá del dato de identificación de una persona (por ejemplo, una ayuda a una mujer víctima de maltrato).

Tras el informe de la AEPD, el Proyecto de Ley, dispuso la siguiente redacción: «Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal» (26). Este precepto responde al texto del artículo 7,


---

(26) Inicialmente, el Anteproyecto de Ley dispuso que se «podrá conceder el acceso a información que contenga datos personales que no tengan la consideración de especialmente protegidos si, previa ponderación suficientemente razonada, el órgano competente para resolver considera que no se perjudica ningún derecho constitucionalmente protegido». Este apartado era confuso, pues parecería que todos los datos que no tienen el carácter de especialmente protegidos serían accesibles salvo que exista otro derecho constitucional que pueda verse afectado (¿qué otro derecho más procedente que el de la intimidad y protección de datos personales?).

letra f), de la Directiva 95/46, el cual permite el tratamiento de datos personales cuando «es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado».

Ahora bien, a instancia de la AEPD, y haciendo uso de la posibilidad admitida por la sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de noviembre de 2011 (asunto *ASNEF y FECEMD*) de que los Estados miembros, en ejercicio del margen de apreciación que les confiere el artículo 5 de la Directiva 95/46, establezcan «los principios que deben regir dicha ponderación» para todos los supuestos que no se encuentren cubiertos por las restantes causas legitimadoras del tratamiento de los datos y siempre que no se refieran a datos especialmente protegidos (a los que no resulta de aplicación el artículo 7 de la Directiva 95/46/CE), la Ley introduce establece que para la realización de la citada ponderación, el órgano tomará particularmente en consideración 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». Debe recordarse que, según el artículo 57 LPHE, los «documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos».

Lo cierto es que este precepto siempre ha suscitado un gran número dudas. Sobre todo, cuando la LPHE dice «en otro caso» caben dos interpretaciones. Una estricta, que parte de la premisa según la cual la Ley exige el consentimiento del afectado siempre que esté vivo. De tal modo que la Ley se refiere «en otro caso», a aquellos supuestos en los que conste el fallecimiento del afectado pero no la fecha del óbito, porque en tal caso se aplicaría el plazo de 25 años. Ahora bien, es un supuesto difícil, pues si se acredita la realidad del fallecimiento generalmente se conocerá la fecha. Por el contrario, una interpretación laxa  consistiría en que «en otro caso» se refiere tanto a la constancia de la fecha de fallecimiento como al propio hecho del fallecimiento. De este modo, el plazo de 50 años podría aplicarse a documentos referidos a personas no fallecidas (hipótesis ésta cada vez más plausible, dada la longevidad actual de la población).

Pues bien, la AEPD se había inclinado por la segunda interpretación, en el sentido de que en caso de que no conste si una persona a fallecido o no, los datos podrán ser tratados con fines históricos, científicos o estadísticos una vez que hayan transcurrido cincuenta años desde la fecha del documento, de

tal modo que este plazo habilitaría para el acceso a informaciones de personas tanto fallecidas como no fallecidas (27).

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». Como puede verse, se trata de dos supuestos.

— *Ejercicio de un derecho.*

En relación con el supuesto puede recordarse que la propia LRJPAC —art. 37.3— admitía el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, además de por sus titulares, por terceros que acreditaran un «interés legítimo y directo». Y la jurisprudencia, tras algunas vacilaciones iniciales, acabó por interpretar la exigencia del artículo 37.3 LRJPAC de un «interés legítimo y directo» modo amplio.

Por su parte, la propia AEPD —según se indicó más arriba— había admitido la aplicación de este acceso previsto en la LRJPAC, a partir de la previsión del art. 11.2 de la LOPD, con el límite de que los datos no afecten a la intimidad del afectado (28). Ahora bien, debe subrayarse que, a diferencia de la LRJPAC y del Real Decreto 1708/2011 (condicionado por ésta), la LTAIP no limita este acceso a los datos de carácter meramente identificativo, cuyo acceso ya se contempla en la letra siguiente c). Asimismo, es evidente que estos supuestos el solicitante deberá incluir los motivos por los que solicita la información, tal como permite la Ley —art. 14.3—.

Con todo, la exigencia de «ejercicio de un derecho» entendemos que debe interpretarse de forma amplia, no limitada a la posibilidad de plantear un eventual recurso contencioso, pues en tal caso el lógico vencimiento del plazo para

---

(27) Así, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, siguiendo el criterio del informe de la AEPD, establece lo siguiente: «Cuando no fuera posible conocer la fecha o el hecho del fallecimiento y el documento o documentos solicitados posean una antigüedad superior a cincuenta años, el acceso se concederá si, atendidas las circunstancias del caso, se entiende razonablemente excluida la posibilidad de lesión del derecho a la intimidad personal y familiar o el riesgo para la seguridad del afectado y siempre de conformidad con la normativa de protección de datos».

(28) Y, en este sentido, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, establece que el acceso a documentos que contengan datos nominativos o meramente identificativos de las personas que no afecten a su seguridad o su intimidad, será posible cuando el titular de los mismos haya fallecido o cuando el solicitante acredite la existencia de un interés legítimo en el acceso. A estos efectos, se entenderá que poseen interés legítimo quienes soliciten el acceso para el ejercicio de sus derechos —art. 28.3—.



recurrir determinaría también la imposibilidad de que prosperase el ejercicio del derecho de acceso. Y en tal sentido puede traerse a colación alguna destacada sentencia del Tribunal Supremo, en la que se declara que, aunque el solicitante de la información ya no pueda interponer recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución que puso fin al procedimiento relativo a la documentación que solicita (un proceso selectivo), «eso no significa que no tenga a su disposición otras vías jurídicas para reaccionar contra lo que entienda que es injusto».

— *Acceso de investigadores con fines históricos, científicos o estadísticos.*

Por su parte, el acceso a datos personales con fines de investigación no tenía hasta ahora un tratamiento adecuado. Lo cierto es que el desarrollo actual de no pocas ciencias sociales y jurídicas precisa de un acceso amplio a los fondos documentales del sector público, tal como viene reconociéndose en otros países, con las garantías necesarias para garantizar el buen uso de la información.

Ciertamente, la LOPD —art. 11.2.d)— excluye la exigencia de consentimiento del afectado cuando la cesión tenga por objeto «el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos», pero la premisa para aplicar este supuesto es que la cesión se produzca entre Administraciones Públicas, lo cual ha llevado a la AEPD a entrar en una serie de pormenores para determinar o no si la investigación puede imputarse a una Administración pública y no a un particular (29).

En todo caso, y al igual que en el supuesto de ejercicio de un derecho, debe subrayarse que, a diferencia del Real Decreto 1708/2011 (condicionado por la LRJPAC), la LTAIP no limita este acceso a los datos de carácter meramente identificativo. Ahora bien, de la LTAIP se desprende un doble requisito:

- Que los solicitantes tengan la condición de investigadores. A este respecto, entendemos que esta exigencia debe entenderse de modo muy amplio y funcional (es investigador el que investiga) (30).
- Que motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. Este sí es el aspecto más importante. Así, debería apreciarse, de un lado, la seriedad y solvencia del estudio o investigación —metodología del

---

(29) Por su parte, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, ofreció la misma solución que al supuesto anterior: el «acceso a documentos que contengan datos nominativos o meramente identificativos de las personas que no afecten a su seguridad o su intimidad, será posible cuando solicitante acredite la existencia de un interés legítimo en el acceso. A estos efectos, se entenderá que poseen interés legítimo quienes soliciten el acceso para el ejercicio de sus derechos y los investigadores que acrediten que el acceso se produce con una finalidad histórica, científica o estadística —art. 28.3—.

(30) Así, cabe recordar que mediante Real Decreto 1266/2006, de 8 de noviembre, se derogó el Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de la tarjeta nacional de investigador para la consulta en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español.

proyecto, avales académicos...—, y, de otro lado, la acreditación de que el acceso a la información pretendida es estrictamente necesario para satisfacer dicho interés.

Finalmente, en estos casos de acceso por motivos de una investigación cobra una máxima importancia la imposición de condiciones a dicho acceso.

c) «El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativos de aquéllos». Como se señaló antes, la LRJPAC —art. 37.3— admitía el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del Derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, además de por sus titulares, por terceros que acreditaran un «interés legítimo y directo». En cambio, a partir de la LTAIP no se exige ya la acreditación de un interés legítimo, si bien qué duda cabe que podrá alegarse, como nos consta. En todo caso, se trata de un criterio acertado, pues en la aplicación de la exigencia de interés legítimo de la LRJPAC se había llegado a criterios absolutamente dispares.

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». Debe observarse que no se trata de datos especialmente protegidos, a los cuales se aplica el régimen antes indicado (esto es, la exigencia de consentimiento previo y cierto), sino de una categoría intermedia entre los datos especialmente protegidos y los documentos nominativos o meramente identificativos, a los que se aplicaría la letra anterior.

Por tanto, los criterios que contiene la LTAIP para valorar el acceso a datos personales no especialmente protegidos son los siguientes:

- Que los documentos contengan datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.
- Que los documentos únicamente contengan datos de carácter meramente identificativos de los afectados.
- Que los solicitantes justifiquen de su petición en el ejercicio de un derecho
- Que los solicitantes tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- Que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad.
- Que los documentos que contienen los datos personales, incluidos aquellos que puedan afectar a la seguridad de las personas y a la intimidad de su vida privada y familiar, tengan una fecha de más de cincuenta años.

Finalmente, a instancia una vez más de la AEPD, la LTAIP ordena una colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos, para lo cual la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y la Agencia Española de Protección de Datos adoptarán conjuntamente las resoluciones que sean necesarias a fin de determinar los criterios de aplicación de las reglas contenidas en la Ley en materia de protección de datos personales —art. 12—, en particular en lo que respecta a la ponderación del interés público en el acceso a la información y la garantía de los derechos de los interesados cuyos datos se contuviesen en la misma, de conformidad con lo dispuesto en la LTAIP y en la LOPD (disposición adicional quinta).

#### 4. Las excepciones formales

La LTAIP —art. 15— declara que se inadmitirán a trámite un conjunto de solicitudes por razones que en el ámbito del acceso a la información medioambiental se consideran como excepciones formales. Ciertamente, en estos casos, no existirá una ponderación de bienes jurídicos y, por su naturaleza, no cabe un acceso parcial, pero no dejan de ser excepciones al derecho de acceso que requieren de una resolución motivada en los plazos marcados por la Ley, tal como se cuida de precisar la Ley. La principal diferencia consiste en que no es preciso, en estos casos, conceder a audiencia a terceros afectados por la solicitud.

En concreto, se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes siguientes:

a) «Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general». La excepción referida a información en curso de elaboración es común en todas las leyes de acceso a la información, pues forma parte de la lógica de las mismas. Así, la Ley 27/2006 —art. 13.1— exceptiona del acceso: «Que la solicitud se refiera a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos. Por estos últimos se entenderán aquellos sobre los que la autoridad pública esté trabajando activamente». Igualmente, en aplicación de la LRJPAC, la jurisprudencia ya ha venido a establecer que el derecho de acceso a los archivos y registros no comprende la obligación de elaborar datos a partir de los archivos y registros (31). Asimismo, esta exigencia permite diferenciar el derecho de acceso a la información pública del derecho a formular «consultas» a la Administración, reconocido en ciertas materias, como el urbanismo [art. 6.b) Texto Refundido Ley Suelo].

Ahora bien, la Ley 27/2006 añade una cautela que no recoge la LTAIP: «Si la denegación se basa en este motivo, la autoridad pública competente deberá mencionar en la denegación la autoridad que está preparando el material e informar al solicitante acerca del tiempo previsto para terminar su elaboración».

---

(31) STS 2 de junio de 2000 (recurso 4289/1994).

En todo caso, debe subrayarse que ha desaparecido la exigencia contenida en la LRJPAC —art. 37.1— según la cual el documento al que se pretenda acceder debe contenerse en expedientes que «correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud», exigencia ésta que se ha reproducido en múltiples normas tanto del ordenamiento estatal como autonómico, y que había llevado en algunos casos a exigir no ya la terminación del procedimiento sino también la ejecución del mismo.

De acuerdo con la doctrina jurisprudencial recaída en aplicación del derecho de acceso a la información ambiental, del cual también se eliminó esta exigencia, «sólo está vedado el acceso de los interesados a los documentos inconclusos, pero no a los procedimientos inconclusos y, por tanto, a los documentos de los expedientes que, siendo separables, estuviesen terminados». Asimismo, como ha declarado el Defensor del Pueblo, tampoco deben las Administraciones públicas confundir el concepto de documento «inconcluso» con el de documento «provisional». Un documento o un dato conclusos pueden ser provisionales, e incluso haber sido después modificados.

De otro lado, la LTAIP se refiere a información «Que esté en curso de elaboración o de publicación general». Ciertamente, el Convenio núm. 205 —art. 6.3— establece que la autoridad pública *puede dar a acceso* a un documento público remitiendo al solicitante a fuentes alternativas fácilmente accesibles. Igualmente, la Ley 27/2006 —art. 11.1.a)— permite denegar el acceso a una información que «ya haya sido difundida». Estas disposiciones son razonables, pues suponen un aliciente a la difusión activa de la información por el poder público. Pero de la redacción del precepto no queda claro si permite denegar el acceso cuando la información solicitada «esté en curso de ( ) publicación general, lo cual sería cuestionable. El problema es que, además, en otro precepto de la LTAIP —art. 19.3— se prevé que «cuando la información *ya ha sido publicada*, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella». De este modo, cabe pensar que el precepto que se comenta permite excluir del acceso información aún no publicada pero *en curso de publicación*, lo cual no tendría apoyo en el Convenio núm. 205. En todo caso, debe entenderse que el sujeto obligado no puede limitarse a inadmitir la solicitud, sino que debe suministrar al solicitante los datos necesarios para localizar la información publicada.

b) «Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, informes y comunicaciones internas o entre órganos o entidades administrativas». En este apartado se incluyen elementos muy diversos. La excepción referida a borradores y notas entra dentro de la noción de documento inconcluso. Asimismo, la referida a «comunicaciones internas o entre órganos y Administraciones» encontraría cobertura en el Convenio núm. 205, el cual se refiere a «las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto». No obstante, debe señalarse que la Ley 27/2006 —art. 13.1— únicamente contempla la excepción consistente en que «la solicitud se refiera a comunicaciones *internas*,

teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación». Es decir, no se incluyen las comunicaciones entre distintas Administraciones públicas, que evidentemente no son comunicaciones internas.

Con todo, el aspecto más cuestionable es la referencia a «informes». De la expresión «informes internos» parece desprenderse que se trata de informes que no forman parte de un procedimiento, pues en otro caso, ya sean preceptivos o ya sean facultativos, los informes deben formar parte del expediente y ser tenidos en cuenta en su resolución, y por todo ello deben ser accesibles. Esta interpretación puede apoyarse también en el hecho de que el precepto exige que los documentos exceptuados tengan en todo caso «carácter auxiliar o de apoyo», y el resto no son más que ejemplificaciones («como»). No obstante, habría sido preferible la supresión de la referencia a los informes.

c) «Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». Esta excepción no es más que una consecuencia de la primera, y por ello no se recoge usualmente.

d) «Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente». Esta causa de inadmisión sí es aceptable. En este caso el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud —art. 15.2—. Lo cierto es que este modo de proceder ya se infiere del artículo 16.1.

e) «Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley». Aun cuando esta casusa de admisión puede tener apoyo en el Convenio núm. 205 en la excepción relativa a peticiones manifiestamente irrazonables, no deja de ser una excepción y como tal requiere resolución sobre el fondo.

f) «Que afecten a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución». Este supuesto en ningún caso debería ser una causa de inadmisión sino, a lo sumo, de prórroga del plazo para resolver. Baste recordar que la LRJPAC —art. 42.6— establece que cuando el número de las solicitudes formuladas o *las personas afectadas* pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver podrá excepcionalmente acordar «la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles».

## IV. EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### 1. Solicitud de acceso a la información

Según la LTAIP —art. 14.1—, el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. La exigencia de que la solicitud se dirija al órgano administrativo o entidad competente (en este caso, la que posea la información), no constituye novedad alguna, pues es una exigencia propia de toda solicitud —art. 70.1.e) LRJPAC—.

Asimismo, la LTAIP —art. 14.2— dispone que la solicitud deberá especificar:

- La identidad del solicitante. Como es evidente, se trata de un requisito general a toda solicitud —art. 70.1 LRJPAC—.
- La información que se solicita. El problema es el nivel de identificación de la información que puede exigirse al solicitante para que la solicitud no sea calificada de impresa (32).
- Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.
- En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada, lo que otras normas llaman la forma o formato preferido de acceso a la información solicitada. Puede entenderse que este apartado satisface la exigencia del Convenio núm. 205 —art. 4.3—, el cual insta a que las formalidades para realizar peticiones se limiten a lo esencial para poder procesar la petición.

Además, como se señaló más arriba, la Ley —art. 14.3— prevé que el solicitante podrá incluir los motivos por los que solicita la información y que deberán ser tenidos en cuenta cuando se dicte resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud. Habría sido preferible explicitar, tal como hace el Convenio núm. 205 —art. 4.1—, siguiendo de nuevo lo previsto en la Recomendación 2002, que el solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento público. Ciertamente, la Ley declara que la ausencia de motivación no será por si sola causa de rechazo de la solicitud, pero cabe preguntarse si esto significa que esta falta de motivación puede fundamentar parcialmente la denegación del acceso.

---

(32) A este respecto, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, dispuso que en la solicitud deberá «indicarse con claridad el documento o conjunto de documentos a los que se refiere» —art. 24.2—. En cambio, con mejor criterio la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 26.3— que no es requisito indispensable identificar un documento o expediente concreto.

Asimismo, como nos consta de lo tratado más arriba, en el caso de acceso a datos personales no especialmente protegidos en ejercicio de un derecho o por razones de investigación, es evidente que el solicitante deberá motivar estas circunstancias en la solicitud para que sean adecuadamente ponderadas.

En todo caso, debe entenderse derogado el precepto de la LRBRL —art. 18.1.e)— según el cual la petición de información debe ser «razonada», al menos en lo que se refiere a solicitudes de acceso a la información pública.

La LTAIP —art. 14.2— dispone que la solicitud podrá presentarse por cualquier medio. Sin embargo, es dudoso que esto suponga el derecho a utilizar, frente a las Administraciones autonómicas y locales, además de los medios previstos en la LRJPAC —art. 38.4—, los contemplados Ley 11/2007. Si es para la intención, debería de haberse establecido de forma más clara e inequívoca, en el sentido de obligar al menos a todas las Administraciones públicas a incluir entre sus procedimientos telemáticos los relativos a la resolución de solicitudes de información pública.

Finalmente, no hace uso la Ley de la posibilidad prevista en el Convenio núm. 205 —art. 4.2—, según la cual las Partes puedan otorgar a los solicitantes el derecho a mantener su anonimato, excepto cuando la identificación sea esencial para procesar la petición.

## 2. Tramitación

— *Solicitudes de información que no obran en poder del sujeto requerido.*

La LTAIP —art. 16.1— declara que si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. Este criterio se corresponde en lo esencial con lo previsto en el Convenio núm. 205 —art. 5.2-: «Si la autoridad pública no tiene el documento oficial solicitado (o si no está autorizada para tramitar esa petición), tendrá, cuando sea posible, que remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente». En todo caso, debe recordarse que el procedimiento no se inicia hasta la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver —art. 17.1—. Por lo demás, se trata de una regla general tradicional en nuestro ordenamiento.

En el caso de que el órgano requerido desconozca cual sea el órgano competente, como se vio más arriba, procede acordar la inadmisión de la solicitud —art. 15.1.d)—, si bien deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud —art. 15.2—.

— *Solicitudes imprecisas.*

Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, la Ley —art. 16.2— dispone que «se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de 10 días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá

por desistido». Este precepto supone un importante avance en relación con lo dispuesto en la LRJPAC —art. 37.7—, según el cual el «derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular *petición individualizada* de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular *solicitud genérica* sobre una materia o conjunto de materias. De este modo, se exigía al solicitante a formular una petición individualizada de los documentos, noción ésta que ha sido muy controvertida en la jurisprudencia, al tiempo que se concedía a la Administración discrecionalidad para atender las peticiones no individualizadas (podrán considerarse «con carácter potestativo»).

Las modificaciones son por tanto dos. De un lado, ya no se exige una «petición individualizada» de documentos, sino que basta que la solicitud «identifique de forma suficiente la información». De otro lado, aun en el caso de que la solicitud no cumpla esta exigencia, la Administración carece de discrecionalidad para actuar, sino en aplicación de las reglas generales de subsanación de solicitudes defectuosas de la LRJPAC —art. 71.1—, el sujeto requerido debe pedir al solicitante que concrete la información solicitada.

No obstante, la LTAIP omite la obligación prevista en el Convenio núm. 205 —art. 5.1— según la cual la autoridad pública debe ayudar al peticionario, tanto como razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado. En este sentido, la Ley 27/2006 —art. 10.1.a) establece lo siguiente: «Cuando una solicitud de información ambiental esté formulada de manera imprecisa, la autoridad pública pedirá al solicitante que la concrete y *le asistirá para concretar su petición de información lo antes posible*». Igualmente, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público establece que el órgano competente asistirá al solicitante para delimitar el contenido de la información solicitada —art. 10.2- (33).

En aplicación de las reglas generales de la LRJPAC —art. 42.5.a)—, el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido. Igualmente, debe entenderse, conforme a la LRJPAC —art. 71.1—, que la autoridad no puede dar por desistido automáticamente al solicitante, sino que debe, al menos, dictar la resolución formal (34).

---


(33) Al menos, debe recordarse que el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, establece que con el fin de facilitar la identificación de los documentos solicitados, el responsable del archivo pondrá a disposición del público los instrumentos de referencia y descripción de los fondos documentales que lo integran, con excepción de los que en aplicación de las limitaciones legalmente previstas no deban constar —art. 24.4—.

(34) En este sentido, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 27.2— dispone que la declaración de tener al solicitante por desistido, y el archivo de la solicitud,



Por último, la Ley no determina la actuación en caso de que una vez atendido el requerimiento la solicitud siga considerándose excesivamente imprecisa (35).

— *Solicitudes de información que afecten a terceros.*

Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, la Ley —art. 16.3— ordena que se les conceda un plazo de 15 días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. En realidad, la llamada al tercero interesado está ya impuesta por la LRJPAC —arts. 34 y 84.1—, y en determinados supuestos constituye una exigencia del Derecho Comunitario. Asimismo, la LTAIP añade que 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 plazo para su presentación.  ~~causa de suspensión del plazo para resolver no se encuentra explicitada en la LRJPAC —art. 43.5—, si bien no hay inconveniente para que una Ley especial (como sería la LTAIP respecto a la LRJPAC) añada un motivo de suspensión a los previstos en la ley general.~~

Finalmente, la LTAIP no dispone nada en el caso de que el tercero interesado no responda en el plazo requerido (36). En el caso de afección de datos personales, ya sabemos que la LTAIP (siguiendo lo dispuesto en la LOPD) exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado. Pero la atribución de un significado (presunto) a la no intervención del tercero interesado es útil para aquellos otros límites que pueden ser disponibles por el titular de la información, como las referidas intereses económicos y comerciales y la propiedad intelectual e industrial.

— *Solicitudes de información elaborada por otro sujeto.*

En aplicación de la LRJPAC se había planteado en alguna ocasión si una Administración que posee materialmente un documento puede negarse a facilitarlo a un tercero por entender que ha sido producido por otra Administración. A este respecto, la LTAIP —art. 16.4— dispone 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» (37). Ahora bien,

---

«se hará mediante resolución, que se le notificará a efectos de que pueda, en su caso, presentar una nueva solicitud concretando su petición o la información demandada».


(35) En tal caso, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 28.d)— permite inadmitir las solicitudes que estén formuladas de manera excesivamente general.

(36) En este caso, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 29.2— establece que «se presumirá que no está conforme con que se otorgue el acceso a la información solicitada».

(37) Esta regla, que tiene origen en la Proposición de Ley del Grupo Popular de 28 de junio de 2011 —art. 20.2—, puede estimarse que cuenta apoyo en el Convenio núm. 205 —art. 5.2— según el cual: «Una petición para acceder a un documento oficial será atendida por cualquier

técnicamente, nos encontramos ante una limitación adicional al ejercicio del derecho. Además, puede dar lugar a conflictos negativos de competencia que dilaten el acceso a informaciones públicas. Cuestión distinta, que no aborda la LTAIP, es la de solicitudes de información calificadas por otro órgano como reservadas o confidenciales (38).

— *Solicitudes de información que requieren el consentimiento del afectado.*

No aborda la LTAIP cómo debe actuar el sujeto obligado en el caso de que sea necesario aportar el consentimiento para comunicar la información por parte de la persona afectada, lo cual es importante en caso de datos de carácter personal (sobre todo si son especialmente protegidos) y en caso de secreto comercial e industrial. A nuestro modo de ver, tal supuesto debe tratarse como de aportación de un documento necesario para tramitar la solicitud, de tal modo que si no se aporta con la solicitud el consentimiento el sujeto obligado deberá al solicitante para que subsane el defecto en plazo —art. 71.1 LRJPAC—, suspendiéndose el plazo para resolver por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido —art. 42.5.a) LRJPAC—. Otra cosa será que se alegue que en ese caso no es necesario el consentimiento, debiendo  ~~sujeto obligado~~ resolver sobre el fondo, tras conceder al afectado el plazo antes señalado para que formule sus alegaciones (39).

### 3. Terminación

#### A) Órgano competente

Como norma básica que es, no determina la LTAIP cuál deba ser el órgano competente para resolver las solicitudes de acceso a la información pública,

---

autoridad pública poseedora del documento. Si la autoridad pública no tiene el documento oficial solicitado o si no está autorizada para tramitar esa petición, tendrá, cuando sea posible, que remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente».

(38) Así, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, establece que cuando la solicitud de consulta se refiera a documentos o series documentales que incorporen marcas de reserva o confidencialidad, el órgano competente para resolver remitirá la solicitud a su superior jerárquico o, según lo que establezcan las normas de organización de los respectivos Departamentos Ministeriales y entidades de Derecho Público, al órgano que realizó la declaración de reserva o confidencialidad, para que decidan sobre la concesión de autorización de la consulta —art. 27.2—.

(39) Finalmente, debe señalarse que el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, dispone que se tramitarán con carácter preferente las solicitudes que tengan por objeto el acceso a documentos necesarios para el ejercicio de derechos —art. 29.4—, disposición que no ha recogido la LTAIP.

especificación que queda, por tanto, reenviada al ordenamiento de cada órgano e entidad sujeta a la Ley (40).

Ahora bien, en el caso de entidades jurídico-privadas también renuncia la LTAIP a establecer criterio alguno. Debe recordarse que la Ley 27/2006 ~~—art. 21.1— dispuso que el público que considere que un acto u omisión imputable a cualquiera de las personas a las que se refiere el artículo 2.4.2 (personas privadas) ha vulnerado los derechos que le reconoce esta Ley podrá interponer directamente una reclamación ante la Administración Pública bajo cuya autoridad ejerce su actividad. La Administración competente deberá dictar y notificar la resolución correspondiente, la cual agotará la vía administrativa y será directamente ejecutiva, en el plazo que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima, según proceda (41).~~



## B) Plazos

La LRJPAC no fijó plazo alguno para resolver (y notificar) las resoluciones de acceso, de modo que era preciso acudir al plazo supletorio trimestral —art. 42.3—, a todas luces excesivo. De hecho, normas posteriores tanto estatales como autonómicas redujeron este plazo generalmente a un mes.

Por su parte, la LTAIP —art. 17.1— dispone que la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso (debiendo incluirse aquí las resoluciones de inadmisión) deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. A este respecto, debe recordarse que el Convenio núm. 205 —art. 5.4— se limita a disponer que la petición de acceso a un documento público «será atendida con prontitud. La decisión deberá ser resuelta, comunicada y ejecutada tan pronto como sea posible o dentro de un límite de tiempo razonable que debe ser especificado de antemano». De este modo, el Convenio renuncia a fijar un plazo máximo. Respecto al plazo mensual fijado por la LTAIP, puede considerarse que responde al estándar, y coincide con matices con el fijado en la Ley 27/2006. No obstante, si el solicitante pretende también reutilizar la información, pueden presentarse discordancias, pues la Ley



(40) A este respecto, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 26.1— establece que en el ámbito de la Administración Pública se atribuye la competencia para resolver las solicitudes de información a los superiores jerárquicos de las unidades en cuyo poder se encuentre la misma, siempre que tengan atribuidas competencias resolutorias de conformidad con las distintas normas reguladores de las estructuras orgánicas.

(41) Así, de modo similar, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 26.2— dispone que la Administración Pública podrá reservarse la facultad de resolver las solicitudes de información pública que reciban las sociedades y fundaciones públicas, entidades de derecho público a ella vinculadas y las personas que ejerzan funciones públicas o potestades administrativas o presten servicios públicos bajo su autoridad. En tal caso, especificará los órganos de cada Departamento competentes para resolver estas solicitudes.

37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, fija un plazo de 20 días —art. 10.3—.

En cuanto al cómputo del plazo, la regla para el cómputo del *dies ad quem* (desde la recepción por el órgano competente para tramitar la solicitud) coincide con la establecida con carácter general en la LRJPAC —art. 42.3—. Y, de acuerdo con lo establecido en la LRJPAC —arts. 42.2 y 58.4—, el plazo de un mes corre hasta la notificación o intento de notificación de la resolución que se adopte.

La LTAIP añade que este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario. Los motivos para ampliar el plazo son similares a los de la Ley 27/2006 —art. 10.2.c)— («si el volumen y la complejidad de la información son tales que resulta imposible cumplir el plazo antes indicado»). Además, la LTAIP explicita que la ampliación debe tener lugar «previa notificación al solicitante». Lo cierto es deben entenderse aplicables las reglas generales de la LRJPAC, de la que se desprende que la ampliación del plazo para resolver debe adoptarse mediante acuerdo expreso —art. 42.6—, el cual debe producirse, en todo caso, antes del vencimiento del plazo de que se trate —art. 49.3—.

No aborda, la LTAIP con carácter general los motivos de suspensión del plazo del procedimiento. Únicamente contempla el supuesto de en el cual se concede un plazo de 15 días a terceros afectados para que aleguen en defensa de sus derechos e intereses —art. 16.3—. En aplicación de las reglas generales de la LRJPAC —art. 42.5.a)—, ya hemos señalado la suspensión del plazo en que el caso de que sea necesario requerir al solicitante que precise la información que solicita —art. 16.2 Ley—.

De otro lado, la LTAIP pretende reforzar el cumplimiento del deber legal de resolver en plazo al establecer 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 —art. 17.4—. Con todo, debe recordarse que conminaciones similares ya se establecen en la LRJPAC —art. 42.7—, sin que parezcan muy efectivas.

Finalmente, cabe plantear la cuestión de si las Comunidades Autónomas pueden fijar un plazo más breve (42). En nuestra opinión, dado el carácter básico y la finalidad derivados del título competencia en el que se sustenta la LTAIP —art. 149.1.18° CE— no existe inconveniente alguno para admitir que una Ley autonómica determine, para las entidades de su ámbito de aplicación, un plazo más breve al fijado con carácter general en la LTAIP.

---

(42) De hecho, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 30.1— fija, con carácter general, un plazo máximo de quince días desde la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para resolverla.

### C) Sentido del silencio

Al tratarse de un procedimiento iniciado a solicitud de particular, en estos casos, sin perjuicio de las eventuales (e hipotéticas) responsabilidades disciplinarias antes indicadas, es de aplicación la tradicional figura del silencio administrativo —art. 43 LRJPAC—. En aplicación de la LRJPAC la cuestión ha sido hartamente confusa, si bien, en la práctica, se ha actuado como si fuese aplicable el silencio desestimatorio, pues con frecuencia se recurre ante una desestimación «presunta» de la solicitud. Por su parte, las normas estatales y autonómicas suelen declarar el carácter desestimatorio del silencio.

A este respecto, la LTAIP —art. 17.4— establece que transcurrido «el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada». De este modo, la LTAIP opta por establecer expresamente el silencio administrativo con efectos desestimatorios, lo cual ha sido muy criticado por distintas organizaciones sociales y profesionales. El silencio estimatorio en este tipo de procedimientos es, aparentemente, muy plausible, pero no está exento de inconvenientes que no podemos aquí exponer. A este respecto, el Consejo de Estado consideró que la solución adoptada resulta lógica y adecuada a Derecho (43). En todo caso, este criterio no contradice al Convenio núm. 205, pues prevé que el acceso puede denegarse de forma expresa «o implícitamente» —art. 8.1—.

Ahora bien, la LTAIP presenta dos incorrecciones en este punto. De un lado, debe recordarse que la LRJPAC —art. 43.2— (tras la modificación efectuada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) exige que se expresen las «razones imperiosas de interés general» que determinan la opción del legislador la Ley que opte por el silencio desestimatorio, extremo que no cumple la LTAIP. De

---

(43) «Debe tenerse en cuenta, ante todo, el especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso que regula el anteproyecto, que no es otro que la información pública tal y como se define en el artículo 9. Esta información puede versar sobre una multiplicidad de actividades públicas y puede incluir en muchos casos datos relativos a materias o a terceros dignos de una especial protección. Desde esta perspectiva, es evidente que el derecho reconocido en el artículo 105.b) de la Constitución y regulado más extensamente en la Ley proyectada puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos e intereses (el derecho a la intimidad, el derecho al honor o el derecho a la protección de datos de carácter personal, así como el secreto profesional, la propiedad intelectual o la protección del medio ambiente, entre otros) que, en determinados supuestos, hayan de prevalecer sobre aquel. Siendo ello así, no cabe admitir la posibilidad de que, como consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo de una solicitud de acceso, esos derechos puedan resultar vulnerados. La sola necesidad de protegerlos frente a la posibilidad de que puedan verse afectados o vulnerados como consecuencia de la estimación presunta de las solicitudes de acceso a la información pública justifica *per se* la regla del silencio negativo contenida en el precepto examinado, por cuanto «la protección de los derechos» se configura en el artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como una razón imperiosa de interés general, categoría en la que también se incluyen el orden público, la seguridad pública, la lucha contra el fraude o la protección del medio ambiente, entre otros ejemplos que igualmente permitirían sustentar en este caso la regla del silencio negativo».

otro lado, la LTAIP establece que «Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se *entenderá* que la solicitud ha sido desestimada». Esta imposición del silencio desestimatorio no se compadece con el régimen general de esta institución establecido en la LRJPAC —art. 43.3—. Habría sido más respetuoso establecer que el interesado «podrá» entender desestimada.

Por último, cabe plantear si las Comunidades Autónomas pueden optar por establecer un silencio estimatorio. En principio, en clave competencial, no habría inconveniente en admitir esta posibilidad (siempre dentro del ámbito subjetivo de aplicación de las normas autonómicas), pues se supone que el silencio estimatorio es más ventajoso que el desestimatorio. Sin embargo, como se ha tratado de exponer, es dudoso que, en la práctica, sea correcta esta opción (44).

## D) Resolución

— Resolución estimatoria.

La LTAIP no trata la resolución estimatoria de la solicitud, salvo para establecer que serán motivadas las resoluciones que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero —art. 17.2—. Y ello a pesar de que el anterior Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, dispuso que en el supuesto de ser estimatorias, especificarán la forma y, en su caso, el plazo en el que se facilitarán al interesado los documentos solicitados o será posible la consulta directa —art. 29.1—. Más aún, la Ley 37/2007 de reutilización de la información del sector público dispone que en todo caso la resolución estimatoria supondrá la puesta a disposición del documento en el mismo plazo previsto para resolver —art. 10.4— (45).

Asimismo, la LTAIP —art. 19. 2— declara que si ha existido oposición de tercero el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso,

---

(44) Un buen ejemplo, del voluntarismo del legislador es, en este punto, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 30.2—, la cual establece que si en el plazo máximo previsto para resolver y notificar no se hubiese recibido resolución expresa, «se entenderá estimada la solicitud salvo con relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley». Ahora bien, si como nos consta las informaciones excluidas del derecho de acceso deben estar establecidas, precisamente, en normas con rango de ley, como de hecho así sucede, cabe preguntarse, ¿en qué caso se aplicará este silencio estimatorio?

(45) Por su parte, de forma más completa, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 31.1— añade varias precisiones oportunas. De un lado, cuando sea estimatoria, total o parcialmente, de la solicitud, indicará la forma o formato de la información, y, cuando proceda, el plazo y las circunstancias del acceso, que deberán garantizar la efectividad del derecho y la integridad de la información en el menor plazo posible. De otro lado, en una medida de economía administrativa encomiable, la Ley añade que siempre que las características de la información solicitada lo permitan se acompañará conjuntamente a la notificación de la resolución —art. 31.5—.

haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. De este modo, se hace uso de la posibilidad prevista en la LRJPAC —art. 111.1—, según la cual la interposición de cualquier recurso, «excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario», no suspenderá la ejecución del acto impugnado. Y esta suspensión automática es lógica, pues en caso de comunicación indebida de la información solicitada, la ejecución del acta causa un daño de rigurosa imposible reparación —art. 111.2 LRJPAC—.

— Resolución total o parcialmente desestimatoria.

De modo más completo que la LRJPAC [la cual se limitaba a contemplar expresamente la motivación en un supuesto concreto —art. 37.4—, debiendo acudirse a las reglas generales del artículo 541.a)], la LTAIP —art. 17.2— declara que serán «motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada ( )». En este sentido, el Convenio núm. 205 —art. 5.6— establece que si la autoridad pública «rechaza el acceso total o parcial a un documento oficial deberá dar las razones de la denegación». Pero la Ley añade lo siguiente: «Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso, se indicará esta circunstancia al desestimar la solicitud». Otra cosa es, naturalmente, el nivel de exigencia del deber de motivación.

#### 4. Unidades de Información y otras medidas organizativas

Con carácter básico, la LTAIP añade dos disposiciones organizativas. De un lado, establece que las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación del Título I «establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna» —art. 18.1— (46).

De otro lado, establece que el resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación del Título I (además de la Administración General del Estado) identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso —art. 18.3—. Ahora bien, este precepto realmente no es alternativo al anterior referido a la Administración General del Estado, sino complementario del mismo, razón por la que debería ser también de aplicación a la Administración General del Estado. De nuevo debe recordarse que Ley 27/2006 —art.

---

(46) Lo cierto es que la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, ya dispuso que las Administraciones y organismos del sector público facilitarán mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, «creando sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, tales como listados, bases de datos o índices y portales que enlacen con listados descentralizados» —art. 4.5—.

5.1.c)— dispuso que las Administraciones públicas deberán realizar, entre otras actuaciones: «Elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma».

Por otra parte, con carácter de norma no básica, la Ley —art. 18.2— dispone que en el ámbito de la Administración General del Estado, existirán *unidades especializadas* que tendrán las siguientes funciones: a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el Capítulo I del Título I de esta Ley. b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información. c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada. d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información. e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información. f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7.2). g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano. h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.

En general, se trata de funciones muy plausibles, si bien se aprecia una cierta confusión en algunas de las proposiciones. En efecto, si corresponde a las unidades de información la tramitación misma de las solicitudes, no se entiende que también se les asigne la función de realizar el control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, cuando son las mismas unidades las que tramitan. Asimismo, se echa en falta la función de asistencia al público en el correcto ejercicio del derecho de acceso, ordenada expresamente en la Ley 27/2006 —art. 5.b) y d)—.

Como se ha señalado antes, este apartado se aplica exclusivamente a la Administración General del Estado, tal vez por considerar el legislador que la creación de las unidades de información es una medida organizativa, y por ello no se impone a otras Administraciones. Sin embargo, puede recordarse que otra Ley básica estatal, como la Ley 27/2006, no tuvo reparos, tal vez por tratarse de incorporar una Directiva comunitaria, en establecer lo siguiente: «Las autoridades públicas adoptarán cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y, entre ellas, *al menos alguna* de las que se señala a continuación —art. 5.3-: a) Designación de unidades responsables de información ambiental. b) Creación y mantenimiento de medios de consulta de la información solicitada. c) Creación de registros o listas de la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o puntos de información, con indicaciones claras sobre dónde puede encontrarse dicha información».

En el caso de la Administración General del Estado, de acuerdo con la LOFAGE —art. 20.1— corresponde a los servicios comunes de los Ministerios,



bajo la dirección de los Subsecretarios —arts. 15.1 y 21—, entre otros, los sistemas de información, función que suele recaer en la Secretaría General Técnica, a la que corresponde de ordinario la dirección, organización y gestión de las bibliotecas, los archivos y servicios de documentación del Departamento. En la organización territorial, corresponde a los Delegados del Gobierno la coordinación de la información sobre los programas y actividades de la Administración General del Estado —art. 24.1—. Y, en el ámbito local, debe recordarse que el Reglamento de Organización y Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales —art. 230.1— establece que existirá en la organización administrativa de cada Entidad Local una Oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad e información que facilite la Entidad. La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la citada Oficina que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible y sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales (47).

En todo caso, este es uno de los aspectos más débiles de la Ley, que tiene su reflejo en la memoria de impacto económico del Proyecto de Ley, cuando manifestaba que, desde el punto de vista presupuestario, no se aprecia que la aplicación de la Ley haya de suponer un incremento de gastos o una disminución de ingresos de las Administraciones Públicas, ya que «el aumento de las solicitudes de información que se genere ( ) se realizará progresivamente y será distribuido de forma generalizada por toda la Administración, de modo que podrá ser absorbido por la estructura orgánica actual y atendido con los presupuestos ordinarios». Para nosotros, la implementación de una auténtica política de transparencia debe comportar necesariamente un coste, si bien es indudable que tal coste se verá sobradamente compensado con las ventajas, incluidas económicas, que aportará para la ciudadanía.

## 5. Formalización del acceso

### A) Forma y formato de acceso

La LRJPAC —art. 37.8— dispuso que el derecho de acceso «conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado

---

(47) Por su parte, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 10— establece que la Administración Pública, con objeto de hacer efectivo el derecho a la información pública de los ciudadanos y ciudadanas, designará unidades responsables de la información pública, que serán las encargadas, *en coordinación con el sistema archivístico existente* y, en particular, con el archivo digital, de la tramitación, en tiempo y forma, de las obligaciones establecidas por esta Ley Foral.

por la Administración», si bien a pesar de la claridad de la Ley, ha habido pronunciamientos que ha denegado el derecho a obtener fotocopias.

Por su parte, la LTAIP —art. 19.1— dispone que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio para formalizar el acceso. Es plausible dar preferencia al acceso por medios telemáticos. Además, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, ya dispuso que las Administraciones y organismos del sector público facilitarán sus documentos en cualquier formato en que existan previamente, procurando proporcionarlos por medios electrónicos (48).

Ahora bien, se echa en falta un claro reconocimiento del derecho del solicitante a elegir la forma y formato de acceso. Por su parte, el Convenio núm. 205 —art. 6.1— es más explícito al declarar el derecho de elección solicitante: «el solicitante tiene el derecho a elegir si examina el original o una copia, o si recibe una copia en cualquier forma disponible o en el formato que elija, a menos que la preferencia expresada sea irrazonable». Asimismo, la Ley 27/2006 —art. 11.1.b)— establece que cuando «se solicite que la información ambiental sea suministrada en una forma o formato determinados, la autoridad pública competente para resolver *deberá satisfacer la solicitud*» a menos que «considere razonable poner a disposición del solicitante la información en otra forma o formato y lo justifique adecuadamente». Por tanto, se exige expresamente que la autoridad justifique las razones en las que se fundamenta su decisión de no atender la solicitud en el formato elegido.

Por último, si la información ya ha sido publicada, según la Ley —art. 19.3—, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella. Como ya se indicó antes, se trata de un criterio admitido en el Convenio núm. 205 —art. 6.3—: «La autoridad pública puede dar a acceso a un documento oficial remitiendo al solicitante a fuentes alternativas fácilmente accesibles». Lo cierto es que esta cuestión ya se ha suscitado en la práctica, resolviendo los tribunales en un sentido opuesto, esto es que la remisión a páginas web no satisface el derecho a obtener copia de los documentos administrativos.

## B) Gratuidad y contraprestación económica

La LTAIP —art. 19.4— establece que el «acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios

---

[48] Más aún, la Ley Foral 11/2012 de Transparencia y del Gobierno Abierto —art. 32.2— establece que la Administración Pública procurará conservar la información pública que obre en su poder, o en el de otros sujetos en su nombre, en formas o formatos de fácil reproducción y acceso mediante telecomunicaciones informáticas o por otros medios electrónicos.

Públicos y, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable». En este punto la LTAIP es similar a lo ya establecido en la LRJPAC —art. 37.8—.

De este modo, debe entenderse que es gratuito tanto el acceso *in situ*, como el acceso electrónico. De este modo, se cumple con el Convenio núm. 205 —art. 7.1—, el cual establece que la consulta de documentos públicos en las oficinas de la autoridad pública debe ser gratuita.

En el caso de Administraciones Públicas las exacciones deben ser tasas, pues se trata de una actividad (expedición de documentos) que, por su propia naturaleza, no puede ser realizada por la iniciativa privada. Ahora bien, siguiendo nuevamente lo previsto en la Recomendación de 2002, el Convenio núm. 205 establece que se podrá cobrar unos honorarios al solicitante por una copia del documento público, «siempre que sean razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento. Las tarifas deberán estar publicadas». Y, al margen de la exigencia de publicidad que se cumple necesariamente al tratarse de tasas, estas cautelas están ausentes en la LTAIP, de modo que debe acudir a la legislación tributaria correspondiente. Habría sido interesante explicitar, además, la prohibición expresa de aprobar tasas disuasorias, así como el deber de publicar adecuadamente las contraprestaciones económicas. De otro lado, se echa en falta una ordenación en la propia LTAIP, en sus disposiciones adicionales, de la tasa aplicable en la Administración General del Estado, algo que ya llevó a cabo la Ley 27/2006 —disposición adicional primera—.

Finalmente, debe recordarse que el tratamiento posterior de la información obtenida a través del ejercicio del derecho de acceso estará, en su caso, sujeto a la LOPD —art. 12.6—, y la reutilización de tales documentos estará sometida a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

## V. RÉGIMEN DE IMPUGNACIONES

### 1. La Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios

La LTAIP —art. 21.1— establece que frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios. Esta reclamación responde a una de las exigencias del Convenio núm. 205 —art. 8.1—, el cual establece, siguiendo una vez más lo previsto en la Recomendación de 2002, que el solicitante que pida un documento público cuyo acceso le haya sido denegado expresa o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes

de la apelación ante un tribunal «u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley».

Frente a ello es claro que los recursos administrativos ordinarios no cumplen estos estándares de independencia e imparcialidad, pues o bien se resuelven por el mismo órgano que denegó la solicitud (recurso de reposición) o por su superior jerárquico (recurso de alzada). Para crear esta reclamación especial, la Ley (disposición final tercera) modifica la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, ampliando las competencias de la hasta entonces Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), y que entidad pasa a denominarse Agencia Estatal de *Transparencia*, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios (obsérvese que la misión de transparencia pasa a ocupar el primer lugar) (49).

De entrada, parece mejor solución que el criterio de anteriores anteproyectos que asignaban esta misión a la Agencia Española de Protección de Datos, pues sería atribuir a una misma organización finalidades contrapuestas (privacidad — transparencia). El problema que puede suscitarse es debido a la circunstancia de que la Agencia va a tener encomendadas dos tipos de funciones: las de evaluación de políticas públicas y las de transparencia, y la posición de la Agencia frente al Gobierno es diferente en un caso y otro.

En efecto, la AEVAL no disponía de un estatuto que garantizara un mínimo de autonomía. Así, el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia, se limitó a declarar que el Presidente de la Agencia será nombrado y separado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas —art. 10—. Por ello, la LTAIP modifica algunos aspectos referidos a la designación y cese del Presidente de la Agencia Estatal.

Según la LTAIP (disposición final tercera), el «Presidente de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios será nombrado por un período de cuatro años mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados». Hasta aquí se trata de un sistema similar al establecido en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, para la designación del Presidentes y Consejeros de los Organismos Reguladores —art. 13.1—, si bien debe recordarse que la duración del mandato suele ser de seis años, no de cuatro. Pero la LTAIP añade lo siguiente: «El Congreso, a través de la Comisión competente, y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, podrá vetar

---

(49) Desde su creación la AEVAL viene realizando informes de evaluación de determinados planes y programas públicos, como el plan español de energías renovables o el programa de vacaciones para personas mayores.

el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación. Transcurrido dicho plazo sin manifestación expresa del Congreso, se entenderá aceptado el correspondiente nombramiento».

En cuanto al cese, la LTAIP establece que el Presidente de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios cesará de su cargo por la expiración de su mandato, a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción del correspondiente expediente por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso. Por tanto, el Gobierno no puede cesar libremente al Presidente de la entidad, como si se tratase de un cargo más de libre designación. No obstante, no se contiene una prohibición de reelección, medida ésta que reforzaría la independencia, y que sí se establece para otros organismos.

Estas medidas van en la dirección correcta de transformar esta agencia de entidad instrumental en entidad de las calificadas «independientes», tal como exige el Convenio núm. 205. No obstante, son claramente insuficientes. De entrada, se echa en falta la declaración expresa de que la Agencia actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, y plena independencia del Gobierno y de las Administraciones Públicas, tal como se declara en relación con los organismos reguladores y otras agencias. Además, ya se han indicado la limitación de la duración del mandato a cuatro años y la no previsión de una prohibición de reelección.

Pero, sobre todo, las garantías de independencia se centran en exclusiva en la figura del Presidente de la Agencia, al que parece confiarse la competencia en exclusiva, obviando el estatuto de los consejeros, de modo que se configura una agencia presidencialista, al estilo de la AEPD. Frente a este criterio debe observarse que la ya dilatada experiencia de otros países en materia de conflictos de acceso a la información, recomienda la atribución de esta competencia a órganos colegiados de composición técnica y plural (50). En definitiva, la Ley no garantiza de modo suficiente la independencia de la Agencia.

En todo caso es previsible que las escasas previsiones sobre la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios contenidas en la LTAIP sean objeto de desarrollo en el futuro Real Decreto por que el apruebe el nuevo Estatuto de la Agencia. En tal caso, sería conveniente atribuir a la Agencia otras competencias, como la vigilar el cumplimiento por parte de las entidades obligadas de los deberes de publicidad activa, o las de difundir la información a la ciudadanía sobre los derechos que la

---

(50) Cabe también recordar que incluso una agencia de carácter tan presidencialista como la Agencia Española de Protección de Datos cuenta con un consejo consultivo de composición plural —art. 38—, del cual se extrae la figura del Director de la Agencia —art. 36.1—.

Ley reconoce, e, incluso, informar preceptivamente los proyectos de disposiciones generales que desarrollen la Ley.

## 2. Carácter sustitutivo y potestativo de la reclamación

Haciendo uso de la posibilidad prevista en la LRJPAC —art. 109.d)—, la LTAIP —art. 17.5—, establece que las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Este criterio presenta dos ventajas indudables, pues de un lado permite unificar el régimen de impugnación y, de otro lado, deja expedito el acceso a la tutela contencioso-administrativa.

Pero, además, la LTAIP —art. 20.1— establece que la reclamación prevista en la Ley (y que se trata en el epígrafe siguiente) tendrá «la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la LRJPAC». En realidad, dado que estos actos agotan siempre la vía administrativa, sólo procedería el recurso de reposición, de modo que bastaría con referirse a éste. En todo caso, contra las resoluciones en esta materia no cabe interponer el recurso de reposición establecido en la LRJPAC.

Asimismo, dado que la reclamación viene a sustituir al recurso de reposición, ya podía inferirse que su interposición es potestativa. En este sentido, y para despejar cualquier duda, la LTAIP —art. 21.1— declara que «Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso dictada de conformidad con el procedimiento regulado en este capítulo podrá interponerse una reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, con carácter potestativo y previo a la impugnación en vía contencioso— administrativa». Y, a sugerencia del Consejo de Estado, se añadió al artículo 17.5, que «Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública ponen fin a la vía administrativa y son recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, *sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 21*».

Asimismo, la creación de esta reclamación especial presenta la virtualidad de que, a diferencia de los recursos administrativos de la LRJPAC, no está limitada a las Administraciones públicas, sino que es aplicable a las entidades sujetas a la LTAIP y que no tienen la condición de Administración pública.

## 3. Ámbito subjetivo de la reclamación

La Ley —art. 20.2— precisa que contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f), esto los órganos constitucionales y estatutarios, sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. Este criterio, aun cuando ha sido criticado por alguna organización social (como la Coalición Pro-acceso) es consecuente que la autonomía constitucional o estatua-

ria de dichos órganos, que se compadece mal con el control a cargo de una Administración Pública. No obstante, no puede dejar de señalarse que en otro supuesto similar no se ha tenido en cuenta esta posición de autonomía.

Ahora bien, a sensu contrario, de este precepto legal —art. 20.2— se desprende que la reclamación que nos ocupa será aplicable al resto de entidades sujetas a la Ley de acuerdo con artículo 2.1, y debemos recordar que aquí se incluyen entidades jurídico-privadas del sector público. De este modo, se establece una reclamación administrativa (la Ley —art. 21.3— declara expresamente que la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la LRJPAC) frente a un acto de una entidad jurídico-privada, lo que nos lleva a afirmar que se trata de actos administrativos dictados por un sujeto que no es Administración pública en sentido formal, fenómeno por otra parte no exclusivo de este ámbito.

#### **4. Régimen de la reclamación ante la Agencia Estatal**

La LTAIP —art. 21.2— establece que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado «o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo». La aplicación del plazo de un mes al supuesto de resolución presunta no se ajusta a los parámetros del recurso de reposición, del cual —no se olvide— es sustitutorio la reclamación. Debe recordarse que la LRJPAC —art. 117.1— fija un plazo de tres meses en caso de recurrir en reposición una resolución desestimatoria presunta, mientras que la LTAIP mantiene el mismo plazo de un mes para los dos supuestos de acto expreso y presunto.

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga. Precepto que no es más que la aplicación de la regla general contenida en el artículo 112.2 LRJPAC.

Ahora bien, nada dice la Ley sobre la competencia de la Agencia (u órgano independiente) para acceder los documentos en cuestión, y resolver con pleno conocimiento. A la vista de lo dispuesto en el artículo 21.3, según el cual la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la LRJPAC, cabe plantear la aplicación analógica del artículo 114.2 LRJPAC (referido al recurso de alzada), según el cual el órgano que dictó el acto impugnado deberá remitir al competente para resolver el recurso en el plazo de diez días, una copia completa y ordenada del expediente, con su informe.

La LTAIP —art. 21.4— establece que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses. De este modo, se sigue el plazo fijado para el recurso de alzada —art. 115.2 LRJPAC—. Lo cierto es que el plazo de un mes del recurso de reposición (que era el que contemplaba el Anteproyecto

de Ley) es excesivamente breve, pues la Agencia precisará reclamar informe al órgano correspondiente y, con frecuencia, conceder la audiencia a terceros antes indicada. Además, queda la incógnita de si la resolución de la reclamación corresponderá al Presidente de la Agencia (como parece apuntar el art. 21.5) o a un órgano colegiado, en cuyo caso será necesario convocarlo debidamente (51).

De otro lado, la LTAIP —art. 21.4— establece que transcurrido el plazo indicado de tres meses la reclamación se entenderá desestimada. De este modo, se sigue el criterio del sentido del silencio administrativo establecido para el recurso de reposición, el cual es siempre desestimatorio —art. 117.2 LRJPAC—. Este criterio ha sido censurado, pues permite el solapamiento de dos silencios desestimatorios (primero en vía de solicitud, y después en vía de recurso), algo que se descarta por la LRJPAC —art. 43.1— en relación con el recurso de alzada, si bien lo cierto es que la reclamación viene a sustituir al recurso ordinario de reposición.

## 5. Memorias e informes estadísticos

Como una manifestación del propio principio de transparencia, la LTAIP —art. 21.5— establece que las resoluciones de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados. Esta publicación es muy importante, pues la aplicación de la Ley generará una enorme casuística, y de este modo tanto a las Administraciones como los ciudadanos podrán conocer los criterios de la Agencia en la aplicación de la Ley.

Asimismo, el Presidente de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo «y elaborará anualmente una memoria en la que se analice el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este Título» —art. 21.5—.

Pero, además, a sugerencia del Consejo de Estado, se incluyó en la disposición adicional primera, un precepto según la cual la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios elaborará anualmente un informe estadístico sobre «el grado de cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública contenidas en la Ley».

---

(51) Así, debe recordarse que para un procedimiento similar de reclamación para la tutela del derecho de acceso ante la Agencia Española de Protección de Datos, se ha fijado un plazo de seis meses.



Obsérvese que el precepto no limita el informe a la aplicación del derecho de acceso, como sucede con la memoria del artículo 21.5, sino que se refiere de modo genérico a las «obligaciones de transparencia y acceso a la información pública», por lo que debe entenderse que el informe se deberá extender al grado de cumplimiento de los deberes de transparencia activa, al menos, por parte de la Administración del Estado y demás entidades vinculadas a la misma. No se especifica que este informe sea presentado al Congreso, pero parece que así debe entenderse por analogía con el informe que la misma Agencia debe realizar en materia de calidad de los servicios —apartado 3 de la misma disposición adicional primera—. Más discutible es que este informe pueda extenderse más allá de la Administración del Estado (52).

## 6. Reclamación en el ámbito autonómico y local

La LTAIP (disposición adicional tercera) establece que la resolución de la reclamación prevista en el artículo 21 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas (y Ciudades con Estatuto de Autonomía), sus Asambleas Legislativas y las instituciones autonómicas análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, así como en los de resoluciones dictadas por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, al *órgano independiente* que aquéllas determinen. Se sigue, pues, un criterio similar al previsto en la LOPD —art. 41— en relación con la Agencia Española de Protección de Datos, o en relación con el recurso especial en materia de contratación pública —art. 41 TRLCSP—.

El problema es que no existen parámetros universales para determinar cuándo un órgano es «independiente». Habría sido más conveniente establecer que el órgano en cuestión deberá cumplir unas exigencias similares a las establecidas para la Agencia estatal (que son bien escasas, como nos consta). Se da, además, la circunstancia de que algunas Comunidades Autónomas han previsto en su legislación de archivos órganos que intervienen en conflictos sobre el acceso a la documentación pública (53).

---

(52) En cuanto al contenido del informe estadístico, la Ley no lo especifica, pero por analogía con otros informes similares, deberá incluir información comprensiva del número de reclamaciones planteadas por los ciudadanos a la Agencia, objeto de las mismas, resoluciones estimatorias y desestimatorias adoptadas. Ni que decir tiene que tal informe deberá ser público.

(53) Es el caso de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, creada por la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, a la que corresponde evacuar «informe preceptivo en los recursos o reclamaciones presentados contra las denegaciones del derecho de acceso a los documentos custodiados en los archivos del Sistema» —art. 31.3—. Tal vez el presidente de esta comisión no sea designado con la parafernalia prevista para la agencia estatal, pero su carácter colegiado y composición marcadamente técnica determinan que se trate de un órgano mucho más adecuado para intervenir en esta materia.

Asimismo, la LTAIP permite que las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía puedan atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 21 a la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. A tal efecto, deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. En una situación de imperiosa necesidad de economizar gastos, como la actual, puede ser una buena opción. Ahora bien, cabe preguntarse ¿qué sucede si las Comunidades Autónomas no crean un órgano independiente propio ni acuerdan con la Administración General del Estado, lo que al fin y al cabo también supone asunción de gastos? No se ha previsto esta posibilidad.

En cuanto al ámbito subjetivo de esta reclamación pueden señalarse tres cuestiones. En primer lugar, en relación con los órganos estatutarios, este precepto puede entrar en contradicción con el artículo 20.2, según el cual contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) (entre los que se incluyen los órganos estatutarios) sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

En segundo lugar, en relación con las resoluciones de las entidades locales, no se prevé que las entidades locales puedan celebrar un convenio con la Administración General del Estado, ni tampoco se prevé que puedan crear un órgano «independiente» propio, por lo que parece que quedan englobadas necesariamente en el órgano independiente que establezca la Comunidad Autónoma (54).

En tercer lugar, no se mencionan a las Universidades públicas, si bien parece, que por exclusión, debe entenderse comprendidas junto a las Entidades locales de su ámbito territorial. En cuarto lugar, se echa en falta previsiones expresas sobre la competencia en el caso de entidades jurídico-privadas, de modo similar a lo establecido en materia de contratación pública.

## VI. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

### 1. Información al público

El Convenio núm. 205 —art. 9—, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a informar al público sobre su derecho de acceso a los documentos públicos y cómo puede ser ejercido ese derecho. Además, el

---

(54) Tal vez, habría más sido respetuoso con las competencias autonómica el criterio del TRLCSP —art. 41.4—, según la cual en el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica, la competencia corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito.

Convenio obliga a las Partes a adoptar una serie de medidas, también tomadas de la Recomendación de 2002 a «proporcionar información sobre las materias o las actividades de las cuales son responsables». Ciertamente, la Ley contiene un conjunto importante de medidas de publicidad activa. No obstante, debería completarse con medidas de información sobre la información en poder de las autoridades públicas (55).

## **2. Formación de las autoridades y agentes públicos**

El Convenio núm. 205 —art. 9—, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a «formar a las autoridades públicas en sus deberes y obligaciones con respecto a la puesta en práctica de este derecho». Sin embargo, se echan en falta en la Ley una previsión de este tipo, a pesar de que ya estaba contemplada en la Proposición de Ley del Grupo Popular de 28 de junio de 2011.

## **3. Gestión documental y archivos**

El Convenio núm. 205 —art. 9—, siguiendo otra vez a la Recomendación de 2002, obliga a las Partes a b) «proporcionar información sobre las materias o las actividades de las cuales son responsables»; c) «gestionar sus documentos eficientemente de modo que sean fácilmente accesibles»; y d) «seguir los procedimientos claros y preestablecidos para la preservación y destrucción de sus documentos».

Lo cierto es que de nada sirve aprobar la mejor de las Leyes de acceso a la información pública si la documentación objeto del derecho, aun existente en un momento dado, ha sido destruida indebidamente o, sencillamente, se ha perdido, sustraído o alterado. En estos casos estaríamos ante supuestos de imposibilidad material para el ejercicio del derecho de acceso. Asimismo, ¿cómo cumplir los cada vez más perentorios plazos para la resolución de las solicitudes si no es infrecuente que la propia Administración titular del documento tenga verdaderas dificultades para localizar el documento en cuestión?

Como es bien sabido, de todas estas cuestiones se ocupan los sistemas de gestión documental y de archivos ordenados en la legislación de archivos, documentos y patrimonio documental. Por todo ello habría sido conveniente una mayor coordinación con la legislación de archivos, no sólo a efectos del derecho

---

(55) De conformidad con el apartado III.8 de la Recomendación R(2000)13 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre una política europea de acceso a los archivos, la futura ley debería obligar a los sujetos que componen su ámbito de aplicación a describir y difundir la totalidad de los documentos que componen sus respectivos fondos documentales —al menos en los niveles superiores de agrupación—, conforme a los criterios y estándares internacionales archivísticos.

de acceso a la documentación contemplado en esa legislación (que es lo que atiende peor que mejor la disposición adicional primera), sino también debido a la interdependencia existente entre el sistema de transparencia y el sistema de archivos y gestión documental, y que es bien conocida por los profesionales de los archivos, pues, como se ha puesto de manifiesto en otros países, pretender implantar un sistema de transparencia pública sin garantizar sistema de archivos y gestión documental es como poner el carro antes que los bueyes.

Ciertamente, las competencias del Estado en materia de archivos están limitadas a los archivos de titularidad estatal, pero tanto desde la competencia estatal sobre patrimonio cultural (en la medida en que la documentación pública constituye en su integridad patrimonio documental), como desde la competencia sobre el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (dada la conexión de la gestión documental con la actividad de las Administraciones), cabe postular la introducción en la Ley de una norma que explicita la obligación por parte de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación de adoptar políticas, procedimientos, prácticas y sistemas de gestión de documentos y archivos para garantizar, entre otras cosas, la efectividad del derecho de acceso (56). Asimismo, habría que coordinar las funciones de las Comisiones Calificadoras y Evaluadoras de Documentos existentes en los sistemas de archivos, incluido el estatal.

#### **4. Medidas sancionadoras**

Por último, están ausentes en la Ley medidas sancionadoras, tanto en caso de incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, como de indebida conculcación del derecho de acceso a la información pública. Así, el propio Consejo de Estado sugirió en su dictamen la conveniencia de introducir un régimen sancionador que permitiera reprimir las conductas contrarias a las normas de transparencia que el anteproyecto recoge, recomendación que no fue acogida (57).

La única medida sancionadora en materia de transparencia contemplada en la LTAIP es la referida al cumplimiento del deber legal de resolver en plazo, y que, en realidad, ya está prevista (con escaso éxito, por cierto) en la LRJPAC.

---

(56) De hecho, cabe recordar que la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, dispuso que los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para la protección, la integridad y catalogación de los fondos documentales depositados en los archivos públicos, en particular en los casos de mayor deterioro o riesgo de degradación —art. 22.3—.

(57) «Esta recomendación responde a la necesidad de reforzar el carácter imperativo que las normas de la proyectada Ley poseen, atendiendo al modo en que se encuentran formuladas, pues para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prever las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento».

En cambio, la propia LTAIP en el Título dedicado al Buen Gobierno tipifica varias infracciones relativas precisamente a la comunicación de informaciones confidenciales (58).

Con todo, debe señalarse que, debido a imprecisos, difusos límites entre transparencia y confidencialidad, es realmente difícil acreditar una actuación dolosa en esta materia, puesto que siempre se podrá alegar la creencia —errónea— de que se obraba correctamente, de acuerdo con la Ley, e, incluso, en defensa de derechos de terceros, de tal modo que la comunicación del documento sí que podía ser constitutiva de un delito, esta vez perfectamente tipificado, como es el delito de revelación de secretos en sus distintas variantes —arts. 415, 417, 601 CP—.

## 5. El papel de la legislación autonómica.

A partir de la entrada en vigor de la LTAIP se abre a las Comunidades Autónomas la oportunidad de ordenar esta materia, desarrollando y complementando aspectos de la Ley, e incluso en algunos casos subsanando algunas de las deficiencias de la Ley estatal. De entrada, debe destacarse que algunos preceptos de la LTAIP, de carácter marcadamente organizativo, se aplican exclusivamente a la Administración del Estado —arts. 8 y 18—, de tal modo que las Comunidades Autónomas disponen de libertad de configuración normativa estos aspectos. Y el resto de la LTAIP es una ley básica, y de acuerdo con lo señalado más arriba, debe interpretarse en el sentido de norma de garantías mínimas, de tal modo que pueden ser desarrolladas, complementadas y suplementadas por la legislación autonómica (no menoscabadas). Así, un excelente ejemplo de desarrollo legislativo es la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, que se anticipó a la ley estatal.

Entre los aspectos que pueden ser objeto de ordenación legal por parte de las Comunidades Autónomas pueden destacarse los siguientes:

- Ámbito subjetivo: incluir a entidades jurídico-privadas que ejerzan funciones públicas por mandato legal o delegación de la Administración pública.
- Publicidad activa: la ordenación de Ley estatal constituye un mandato de mínimos, que puede ser complementado por la Ley autonómica, eso sí con el límite de no afectar a los datos personales especialmente protegi-

---

(58) Son infracciones disciplinarias muy graves —art. 26— : d) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función. e) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido. Y se califica como infracción grave: d) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio.

dos por la LOPD. Y de hecho —como nos consta— esta es una materia que ya ha sido objeto de desarrollos normativos por parte de diversas Comunidades Autónomas. Creación de Portal de Transparencia.

- Límites: los límites materiales presentan un marcado carácter cerrado e imperativo. Pero las llamadas excepciones formales y causas de inadmisión sí son susceptibles de modulación.
- Aspectos organizativos referentes a las unidades de información, conexión con el sistema autonómico de archivos.
- Aspectos de implementación de una política de transparencia: divulgación de la Ley, promoción del derecho de acceso, formación de autoridades y empleados públicos, apoyo técnico y asistencia económica a entidades locales y otros organismos públicos.
- Procedimiento de acceso; cabe plantear la posibilidad de reducir los plazos de resolución y notificación previstos en la Ley, pues se trata de plazos fijados en atención a la eficacia de la Administración, de modo que nada impide que una Ley autonómica considere que las Administraciones de su territorio está en condiciones de actuar con mayor eficacia, mejorando la garantía de la Ley básica.
- Formas y formatos de acceso: mediante el impulso de los formatos telemáticos sin restricciones tecnológicas, de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica.
- Tasas y contraprestaciones: ordenación del régimen de tasas por expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original.
- Régimen de impugnaciones: articulando el órgano que habrá de atender la reclamación previa y potestativa ordenada en la Ley.
- Régimen de sanciones y disciplinario.
- Vinculación de la transparencia con la participación ciudadana.

Algunas de estas medidas podrían aprobarse mediante una disposición reglamentaria, si bien en algún caso es dudosa esta posibilidad (como la creación de un órgano independiente, salvo que se interprete que la LTAIP sirve para cumplir la reserva de ley del art. 107.2 LRJPAC), y en otros supuestos es incuestionable la necesidad de respetar la reserva de ley (caso de la aprobación de tasas). Pero, en cualquier caso, desde una perspectiva de política legislativa, es manifiestamente preferible la aprobación de una Ley, pues no se trata de simples medidas organizativas, sino de implementación de un derecho ciudadano.

## VII. FINAL

En definitiva, el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado por el Gobierno, sobre todo tras las mejoras introducidas al anteproyecto original en mayo y julio, presenta una ordenación incontestablemente más avanzada que la contenida en la actualidad en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, si bien esto es decir bien poco, dado el carácter manifiestamente defectuoso de esta ordenación.

En cambio, si se compara el Proyecto de Ley con otros textos más recientes, el saldo resultante es francamente negativo. Desde luego es inferior a la ordenación del derecho de acceso a la información medioambiental contenida en la Ley 27/2006, de 18 de julio (salvo en lo relativo a las garantías administrativas), lo cual no tiene una explicación lógica, sobre todo, llama la atención que el Proyecto de Ley no cumpla con todos los parámetros, por lo demás de mínimos, establecidos en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos núm. 205, convención que está llamada a ser ratificada por el Estado español. E, incluso, en no pocos aspectos (salvo, de nuevo, en materia de garantías administrativas), el texto del Anteproyecto rebaja ampliamente la previsiones de la Proposición de Ley presentada por el propio Grupo Popular el año anterior.

Por tanto, el texto que comentamos se queda por debajo de las expectativas que había despertado una ley tan esperada, por lo que esperemos que sea convenientemente mejorado en la tramitación parlamentaria.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John Mill y SANDOVAL, Irma Eréndira (2008): «Leyes de acceso a la información en el mundo», en *Cuadernos de transparencia* n° 07, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.
- CANO BUESO, Juan (1996): *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- CANTÚ CONCHA, Hugo y LÓPEZ AYLLÓN, Sergio; TACHER EPELSTEIN, Lucy (2004): *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.
- CASADO CASADO, Lucía (2008): «El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud», en *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, pp. 225 y ss.
- CASTELLÁ ANDREU, Josep M<sup>o</sup> (2001): *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, Cedecs, Barcelona.

- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2012): «La contribución de las TICs a la mejora de la transparencia administrativa», en *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 188 – 756 julio-agosto, pp. 707-724.
- (2000): *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona.
  - (1998): *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente (el derecho de acceso a la documentación administrativa)*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- DADER, José Luis (2012): «La privacidad como excusa para restringir la información de interés público», en *Revista General de Derecho Constitucional* 15.
- DE OCAÑA LACAL, Daniel (1999): «Ignorancia, ilegalidad y otros males: panorámica del derecho de acceso a los archivos públicos en España», en *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, Boletín XLIX, 3-4, pp. 173 y ss.
- DYRBERG, Meter (1999): «El acceso público a los documentos y las autoridades comunitarias», en *Revista Española de Derecho Comunitario*, núm. 2.
- EMBIÓ Irujo, Antonio (1994): *El ciudadano y la Administración*, MAP, Madrid.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (1997): *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid.
- (2003): «El sistema estatal de archivos públicos. Pasado, presente y futuro», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, pp. 53 y ss.
  - (2003): *Los concejales y el acceso a la información local*, Ed. Comares, Granada, 2ª ed.
  - (2004): «La transparencia administrativa en Portugal», en *Revista de Administración Pública*, núm. 163, pp. 431-463.
  - (2005): *La información y participación ciudadana en la Administración local*, Bosch, Barcelona.
  - (2009): «El derecho de acceso a la información medioambiental», en *Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* núm. 15, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.
  - ~~– (2012): «Capítulo VII La Administración de la Junta de Andalucía», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Cruz Villalón – Medina Guerrero (dirs.), Tomo III, Parlamento de Andalucía, pp. 2071 y ss.~~
  - (2012): «Comentario de urgencia al Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno», en *Actualidad Administrativa*, núm. 12, Quincena del 16 al 30 Jun.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y DE OCAÑA LACAL, Daniel (2001): *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, pp. 141 y ss.





CASADO, Eduardo (2011): «La Administración electrónica de la Junta de Andalucía», en S. FERNÁNDEZ y JOSÉ M<sup>a</sup> PÉREZ (coords.): *Estudios sobre el Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, p. 374 y ss.

GÓMEZ SEGADÉ, José Antonio (1995): «Secreto Industrial», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas Madrid.

GUICHOT REINA, Emilio (2003): «El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública», en *RAP*, núm. 160.

- (2007): «Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales», en *RAP*, núm. 173, pp. 407-445.
- (2008): *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid.
- (2010): *Transparencia y Acceso a la Información en el Derecho Europeo*, Sevilla. Editorial Derecho Global – Global Law Press.
- (2011): «Las relaciones entre transparencia y privacidad en el Derecho comunitario ante la reforma de la normativa sobre acceso a los documentos públicos», en *REDE* N<sup>o</sup> 37, pp. 37-69.

JIMÉNEZ PLAZO, M<sup>a</sup> Isabel (2006): *El derecho de acceso a la información municipal*, Iustel, Madrid, 2006.

LAZCANO BROTONS, Iñigo (2005): «El derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente en la Directiva 2003/4/CE», en *Estudios de Derecho Ambiental europeo*, García Ureta (Coordinador), LETE, Pamplona, pp. 105 y ss.

- (2005): «El derecho a recibir información administrativa local», *Mediatika*, 11, pp. 111-134.

LOZANO CUTANDA, Blanca (2007): Examen de la nueva Ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en *Estudios de Derecho Judicial*, n<sup>o</sup> 137.

MENDEL, Toby (2007): Relatoría especial para la libertad de expresión, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA.

- (2008): *Libertad de información: comparación jurídica*, 2<sup>a</sup> ed., UNESCO, París.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco (1998): *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Civitas, 2<sup>a</sup> ed.

ORDÓÑEZ SOLÍS, David (2004): «El derecho de información del ciudadano, la protección de datos personales y la transparencia de la administración», en *Revista del Poder Judicial*, N<sup>o</sup> 73, pp. 11-61.

- PEÑARRUBIA IZA, Joaquín María (1999): *El derecho de acceso a los archivos y documentos de la Administración militar*, Madrid, Civitas.
- PIGRAU SOLÉ, Antoni (2008): *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto (1997): «El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 142.
- RAMS RAMOS, Leonor (2005): «Silencio negativo y obligación de motivar las denegaciones de acceso a la información medioambiental», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 128, pp. 709 y ss.
- RAMS RAMOS, Leonor (2009): *Derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid.
- RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2007): *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente. Comentario Sistemático a la Ley 27/2006*, Aranzadi, Navarra.
- SÁNCHEZ DE DIEGO, Manuel (2008): *El derecho de acceso a la información pública*, Actas del Seminario Internacional Complutense, Madrid.
- SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel (2004): «El derecho de acceso a los documentos administrativos: un instrumento esencial para la participación ciudadana. Derecho estatal y local», en *REALA*, núm. 294-295, pp. 385 y ss.
- SINDIC DE CATALUÑA (2012): *El derecho de acceso a la información pública*, Informe extraordinario, marzo.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio (2008): *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales celebrado el 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid*, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid.

