

LA REFORMA DE LA REGULACIÓN DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA



JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ (coord.)

Presentación de
YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

LA REFORMA DE LA REGULACIÓN
DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO
EN ESPAÑA

Concepción Barrero Rodríguez

Javier Bermúdez Sánchez

Agustí Cerrillo i Martínez

Lorenzo Cotino Hueso

Mónica Martínez López-Sáez

Juli Ponce Solé

María Zambonino Pulito

Javier Bermúdez Sánchez (coord.)

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2022

Catálogo general de publicaciones oficiales
<https://cpage.mpr.gob.es>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático

De esta edición, 2022

© CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ, AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ, LORENZO COTINO HUESO, MÓNICA MARTÍNEZ LÓPEZ-SÁEZ, JULI PONCE SOLÉ, MARÍA ZAMBONINO PULITO
© JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ (coord.)

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
Plaza de la Marina Española, 9
28071 Madrid
<http://www.cepc.gob.es>
Twitter: @cepcgob

NIPO CEPC EN PAPEL: 091-21-008-5
NIPO CEPC PDF: 091-21-009-0
ISBN CEPC EN PAPEL: 978-84-259-1930-5
ISBN CEPC PDF: 978-84-259-1929-9

Realización: Sclay Print.
Rayo s/n, nave 36
Pol. Ind. San José de Valderas II
28918 Leganés (Madrid)

Impreso en España — *Printed in Spain*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	17
<i>Yolanda Gómez Sánchez</i>	
I. UN NUEVO MARCO REGULATORIO DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA	19
<i>Javier Bermúdez Sánchez</i>	
1. EL MARCO REGULATORIO SOBRE TRANSPARENCIA, COMO GARANTÍA ESENCIAL EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	19
1.1. Compromisos del IV Plan del Gobierno Abierto	19
1.2. El marco regulatorio del buen Gobierno	26
2. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS DE REFORMA	92
2.1. El derecho de acceso como principio de actuación de las administraciones públicas, no es un derecho fundamental.....	30
2.2. La regulación de acceso a la información como legislación básica, aplicable en las Comunidades Autónomas	34
2.3. Ley general, sin perjuicio de la ley especial aplicable en determinados ámbitos.....	38
2.4. Delimitación de su ámbito subjetivo: otros órganos constitucionales y estatales; aplicación al Gobierno y a la Casa Real ...	41
2.5. La publicidad activa en algunas resoluciones judiciales relevantes	44
2.6. Algunas cuestiones del derecho de acceso, a partir del Convenio del Consejo de Europa: contenido y límites; la distinción de los supuestos de inadmisión; la reelaboración de información; la intensidad de control por el CTBG; la protección de datos.....	49
3. BIBLIOGRAFÍA	57

II. PREMISAS DE PARTIDA Y EJES DE REFORMA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. ESPECIAL ÉNFASIS EN EL DERECHO DE ACCESO.....	63
<i>Mónica Martínez López-Sáez</i>	
1. CONTEXTUALIZACIÓN Y CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS	63
2. JUSTIFICACIONES Y REGULACIONES DE LA TRANSPARENCIA	66
2.1. Una aproximación a los fundamentos y finalidades de la transparencia	66
2.2. Los antecedentes de la transparencia en perspectiva internacional y europea	68
2.3. La transparencia en el ordenamiento jurídico español: materialización inicial, estado de la legislación y marco regulatorio	70
3. DOS VERTIENTES DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA Y NECESARIA REVISIÓN: LUCES, SOMBRAS Y PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i> SOBRE LA PUBLICIDAD ACTIVA Y EL DERECHO DE ACCESO	72
3.1. La publicidad activa: éxitos recientes y tareas pendientes	72
3.2. El derecho de acceso a la información pública: a vueltas con la reforma en clave formal y material.....	75
3.2.1. Configuración de un derecho fundamental a medias: ¿hacia un cambio de mentalidad constitucional?	75
3.2.2. Los límites del derecho de acceso y su relación particular con el derecho a la protección de datos	82
4. CONCLUSIONES	85
5. BIBLIOGRAFÍA	87
III. DOCE PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA	91
<i>Agustí Cerrillo i Martínez</i>	
1. DE LA PRÁCTICA A LA NORMA: IDENTIFICANDO LAS NECESIDADES DE LA NUEVA REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA	91
2. PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA	94
2.1. Avanzar hacia la transparencia del dato	97
2.2. Incrementar la información pública disponible	99

A.	La información sobre la actividad de influencia de los grupos de interés	101
B.	La información sobre las actuaciones administrativas automatizadas y los algoritmos utilizados por las Administraciones públicas	104
2.3.	Fortalecer la calidad de la información pública	105
2.4.	Incluir la transparencia por diseño.....	107
3.	PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	109
3.1.	Unificar la regulación del derecho de acceso a la información pública.....	110
3.2.	Simplificar el procedimiento	111
3.3.	Reducir los plazos de resolución	114
3.4.	Concretar las causas de inadmisión.....	116
4.	PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE GARANTÍAS DE LA TRANSPARENCIA	118
4.1.	Asesorar y facilitar el acceso a la información pública.....	118
4.2.	Fortalecer las autoridades de transparencia	118
4.3.	Consolidar la evaluación del cumplimiento y aplicación de la ley de transparencia.....	120
4.4.	Instaurar un régimen sancionador	121
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	122

IV.	QUIÉN, CÓMO Y QUÉ REFORMAR DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	127
-----	--	-----

Lorenzo Cotino Hueso

1.	LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRANSPARENCIA TRAS SU RODAJE, ESPECIALMENTE PARA «EMBRIDAR» ESTATALMENTE EL DERECHO DE ACCESO	127
2.	¿CABE REFORMAR DE LA LEY EN RAZÓN DEL CONVENIO NÚM. 205 DEL CONSEJO DE EUROPA?	131
3.	PROPUESTAS DE REGULACIÓN RELATIVAS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO.....	133
4.	¿LEGISLADOR ORDINARIO U ORGÁNICO?	135
5.	A ESTAS ALTURAS, MEJOR UNA REFORMA LEGAL ESTATAL QUE REGLAMENTARIA. REGLAMENTOS DE LOS QUE APRENDER	137

6.	UNA MEJOR REGULACIÓN DE LOS DISTINTOS RÉGIMENES ESPECIALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU GARANTÍA POR LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE	139
7.	DETERMINADOS PRINCIPIOS QUE PODRÍAN INCLUIRSE EN LA LEY	141
8.	ALGUNAS MEJORAS REGULATORIAS DE LA PUBLICIDAD ACTIVA	142
9.	REFORMAS RELATIVAS A LAS CAUSAS DE INADMISIÓN Y RESTRICCIONES DEL DERECHO DE ACCESO	144
9.1.	Mejoras relativas a las causas de inadmisión de la solicitud de acceso.....	144
9.2.	Una mejor regulación de los límites, en especial, de la protección de datos.....	146
10.	MEJORAS DEL PROCEDIMIENTO, TRAMITACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO	147
11.	EL RECONOCIMIENTO DE ALGUNOS DERECHOS Y DEBERES ESPECÍFICOS.....	149
12.	EJECUTIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES, INFRACCIONES Y SANCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES FRENTE A INCUMPLIMIENTOS	150
13.	PARA CONCLUIR, CABE APOSTAR POR LA GESTIÓN DOCUMENTAL COMO ESPINA DORSAL DE LA TRANSPARENCIA	151
14.	BIBLIOGRAFÍA.....	152
V.	EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LAS QUE REFLEXIONAR ANTE UNA POSIBLE MODIFICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	157
	<i>Concepción Barrero Rodríguez</i>	
1.	INTRODUCCIÓN.....	157
2.	SOBRE EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY	159
2.1.	Administraciones públicas y entidades de derecho público: la posible simplificación de las reglas vigentes.....	159
2.2.	Las sociedades mercantiles: El doble error de la Ley y su necesaria reconsideración	161

2.3.	Las fundaciones del sector público ¿Una remisión a la legislación propia de estas entidades que pone en entredicho el carácter básico del artículo 2.1.h)?	163
2.4.	Las entidades y sujetos vinculados a la Ley en sus actividades regidas por el Derecho Administrativo. En particular, el artículo 2.1.f), su conveniente modificación.....	164
3.	ALGUNAS CUESTIONES RELATIVAS AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN .	166
3.1.	La solicitud de acceso	167
3.1.1.	Algunas notas sobre la identidad del solicitante	167
3.1.2.	La inadmisión de la solicitud: ¿Deben mantenerse todas las causas establecidas en el artículo 18.1 de la LTAIPBG?	169
3.2.	La resolución ¿Debe modificarse el sentido del silencio?	184
4.	BIBLIOGRAFÍA	186
VI.	PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN ANTE EL ÓRGANO DE GARANTÍA... <i>María Zambonino Pulito</i>	189
1.	INTRODUCCIÓN.....	189
2.	LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.....	191
2.1.	Forma, lugar y plazo de presentación del escrito de interposición de la reclamación.....	191
2.2.	Contenido del escrito.....	192
2.3.	Efectos de la iniciación del procedimiento.....	195
2.4.	Trámites a contemplar en la fase de iniciación del procedimiento	196
3.	FASE DE INSTRUCCIÓN	199
3.1.	Requerimiento del expediente	199
3.2.	Informes	201
3.3.	Audiencia a terceros	202
3.4.	Prueba.....	203
3.5.	Audiencia al interesado.....	204
4.	LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: LA RESOLUCIÓN.....	205
4.1.	La finalización normal del procedimiento.....	205
4.2.	La finalización anormal del procedimiento.....	207
5.	LOS EFECTOS DE LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO: EFICACIA, EJECUCIÓN E IMPUGNABILIDAD DE LA RESOLUCIÓN	209

6.	CONCLUSIONES.....	213
6.1.	Fase de iniciación.....	213
6.2.	Fase de instrucción: Incluir de forma expresa, regulando sus aspectos más relevantes, los siguientes trámites:	214
6.3.	Fase de finalización: la resolución.	215
7.	BIBLIOGRAFÍA.....	217
VII.	PROPUESTAS PARA LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN ESPAÑA.....	221
	<i>Javier Bermúdez Sánchez</i>	
1.	INSUFICIENCIA DE LA REGULACIÓN ESTATAL, PROYECTOS DE REFORMA	222
2.	MARCO INTERNACIONAL DE REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS	230
2.1.	Recomendación del Consejo de Europa sobre regulación de grupos de representación.....	230
2.2.	Legislación comparada de grupos de representación de intereses propios.....	232
2.3.	Regulación en la Unión Europea.....	237
3.	LEGISLACIÓN AUTONÓMICA DE REFERENCIA SOBRE PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y REGISTRO DE GRUPOS DE INTERÉS	239
3.1.	Delimitación de supuestos: la participación en asuntos públicos; y el registro de grupos como mejora de la transparencia..	239
3.2.	Cataluña, Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.....	241
3.3.	Ley de Castilla-La Mancha, 4/2016, de transparencia y buen gobierno.....	242
3.4.	Aragón, Ley 5/2017 de integridad y ética públicas.....	244
3.5.	Navarra, Ley 12/2019 de participación y Ley 5/2018 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.....	244
3.6.	Asturias, Ley 8/2018 de transparencia, buen gobierno y grupos de interés	246
3.7.	Madrid, Ley 10/2019 de transparencia y participación.....	246
3.8.	Valencia, Ley 25/2018 reguladora de la actividad de los grupos de interés	254
3.9.	Otras normas autonómicas sobre participación pública.....	256
4.	HACIA UNA REGULACIÓN ESTATAL DE TRANSPARENCIA SOBRE GRUPOS DE INTERÉS	257
5.	BIBLIOGRAFÍA.....	262

VIII. PROPUESTAS CONCRETAS PARA MEJORAR LA REGULACIÓN DEL BUEN GOBIERNO Y HACER EFECTIVA LA ESPECÍFICA OBLIGACIÓN JURÍDICA DE DILIGENCIA DEBIDA DERIVADA DEL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN.....	267
<i>Juli Ponce Solé</i>	
1. INTRODUCCIÓN.....	267
2. BUENA GOBERNANZA, BUEN GOBIERNO, BUENA ADMINISTRACIÓN.....	268
2.1. El Derecho Administrativo, frente a la mala administración y a la corrupción	271
2.2. Por un nuevo paradigma basado en el buen gobierno y la buena administración	274
2.3. Deber de buen gobierno y derecho a una buena administración en la legislación y en la jurisprudencia	276
2.4. La paulatina concreción del derecho a una buena administración.....	282
2.5. Modos de hacer realidad el buen gobierno y la buena administración	288
3. EL FUTURO DEL BUEN GOBIERNO Y DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL MARCO DE LA EPIDEMIA DE COVID-19 Y DE LOS FONDOS <i>NEXT GENERATION</i>	293
4. BIBLIOGRAFÍA.....	295

IV

QUIÉN, CÓMO Y QUÉ REFORMAR DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Lorenzo Cotino Hueso

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia.

Vocal del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana

0000-0003-2661-0010

1. LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY DE TRANSPARENCIA TRAS SU RODAJE, ESPECIALMENTE PARA «EMBRIDAR» ESTATALMENTE EL DERECHO DE ACCESO

No son pocos los motivos para una reforma de la legislación estatal de transparencia. Nos situamos en un momento clave para el verdadero avance de la transparencia, aunque también, en un momento de peligro de estancamiento e incluso de retroceso¹. Puede parecer que es suficiente con la aprobación y una relativa implantación de la legislación de transparencia, de los portales de transparencia y de un sistema que más o menos da respuesta al ejercicio del derecho de acceso. Políticamente puede interpretarse que el *polideportivo* ya se ha *inaugurado* y ya da igual que no se use o quede sin mantenimiento. Sin embargo, el *niño* está empezando a andar es cuando necesita más apoyo de los padres. Y para miles de municipios y otros sujetos obligados la transparencia, ni ha empezado a andar. De hecho, un elemento básico de una reforma de la ley de transparencia es una regulación realista que segmente las obligaciones de transparencia activa según la población y tamaño de los ayuntamientos y no deje a la práctica totalidad de los mismos en el incumplimiento, todo ello sin perjuicio de adoptar medidas de apoyo efectivas para el mayor cumplimiento de la ley.

La Ley 19/2013 tiene un rodaje suficiente para que se hayan detectado no pocas necesidades normativas de cambio y mejora. Entre otros documentos, resulta de interés seguir en sus varias anualidades el *Informe sobre la Justicia Administrativa* en su

¹ Así lo he sostenido recientemente en «Prólogo. El momento de impulsar la transparencia y el gobierno abierto», en SÁNCHEZ DE DIEGO, M. y SIERRA, J. (coords.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters-Kluwer, Madrid, 2020, pp. 15-20.

apartado específico de transparencia². El mismo refleja la realidad de la aplicación de la legislación y no pocas tendencias peligrosas a tener en cuenta y a las que la legislación puede ofrecer respuestas.

Ya en 2017 desde el ámbito académico no pocos colegas destilamos muchas carencias detectadas y elaboramos propuestas concretas de reforma en lo que creo que sigue siendo un documento básico para elaborar cualquier propuesta³. Cabe destacar asimismo las propuestas de reforma de Velasco⁴. Los muchos desarrollos autonómicos y reglamentarios ya existentes —con su muchas mejoras— pueden servir también de guía para la reforma de la legislación estatal. Y, obviamente, son elementos básicos en los que apoyarse la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y diferentes TSJ⁵, así como los criterios y la nutrida doctrina del Consejo estatal y las autoridades de transparencia y la ya muy copiosa literatura en la materia.

Además de las mejoras y correcciones pertinentes, considero que una reforma legislativa estatal es necesaria porque es el momento de que se reconduzca la estatalidad del derecho de acceso a la información pública. Se hace preciso *embridar* este derecho. Hay que recordar que en España son 16 las leyes autonómicas de transparencia ya aprobadas⁶ y dos anteproyectos en País Vasco o Castilla y León, así como reformas importantes o y nuevas leyes en marcha, como el caso de la Comunidad Valenciana⁷. Considero que es buena la variedad e incluso la *competencia* en favor de la transparencia que parece producirse entre las leyes y autoridades de las distintas Comunidades Autónomas. En todo caso, la ley estatal debe establecer un mínimo común por cuan-

² SASTRE DÍEZ, S. (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa*, 2021, CIJA-UAM, CGPJ, CEPC. Pueden seguirse sus seis ediciones (último informe de 2021) en <https://cija-uam.org/433-2/>. Las fechas de última consulta son 19 de noviembre de 2021. Precisamente elaborado por Isaac Martín, y bien detallado en MARTÍN, I., «Los límites efectivos al derecho de acceso», COTINO, L. y BOIX, A. (ed.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 65-98.

³ MARTÍN, I., «10 propuestas de reforma para 10 carencias detectadas», MARTÍN, I., (coord.) *Conclusiones V Congreso Internacional de celebrado en Toledo sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública. La reforma de la Ley estatal de Transparencia: retos y posibilidades* Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. (2017): <http://blog.uclm.es/ceuropeos/files/2017/10/TRANSPARENCIA-CONCLUSIONES-1.pdf>. Se trata de un documento de 45 páginas que además de integrar las 10 propuestas, incluye posteriormente cada contribución particular de propuestas de reforma por los expertos como Miguel Ángel Blanes, David Cabo, Emilio Guichot, Alba Gutiérrez, José Molina, Leonor Rams, Carlos M^a Rodríguez, Joan Soler y quien suscribe.

⁴ Desde el punto de vista de propuestas regulatorias concretas, cabe destacar VELASCO, C., «Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora», *Anuario de Transparencia Local*, núm. 2, 2019, pp. 49-76.

⁵ Sin perjuicio de otros análisis, cabe remitir —y agradecer— especialmente las crónicas periódicas desde 2016 a FERNÁNDEZ S. y PÉREZ J. M. «Crónica de jurisprudencia de transparencia y buen gobierno», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel.

⁶ Al respecto con facilidad puede seguirse: <https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia-Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html>.

⁷ Proposición de ley de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana de 21.10.2020, en actual fase final de tramitación. <https://www.cortsvalecianas.es/es/parlament-obert/participa/iniciativa/proposicion-de-ley-de-transparencia-y-buen-gobierno-de>.

to afecte a la sustancia del derecho de acceso y evite algunas asimetrías fuertes que se están detectando.

La STC 104/2018, de 4 de octubre que declaró inconstitucional el silencio positivo de la ley aragonesa deja abiertos no pocos interrogantes de papel del legislador autonómico y sus posibilidades de mejorar la regulación del derecho de acceso a la información pública⁸. Por mi parte, considero que la regulación autonómica, e incluso los desarrollos reglamentarios pueden introducir variables al alza del derecho de acceso a la información. No obstante, la ley autonómica no puede usurpar la ponderación básica de derechos e intereses si es que ya la ha realizado el Estado en su regulación básica. En esta línea, la ley autonómica no puede omitir o ignorar la regulación estatal si ello implica el desconocimiento de derechos, bienes o intereses de terceros que estén en juego. Asimismo, una regulación más generosa autonómica tampoco podrá afectar la estructura básica del procedimiento de acceso diseñado por el Estado.

También considero positiva la variedad tanto en los modelos como en la actividad que desarrollan las autoridades de transparencia en España⁹. No son positivas, claro está, las persistentes carencias y demandas que la Red de Consejos y Comisionados de la Transparencia denuncian desde hace años¹⁰. Ahora bien, pese a lo positivo de los criterios diferenciados, una reforma legislativa estatal puede evitar algunas asimetrías fuertes que se están dando por las diferentes interpretaciones de las autoridades independientes de transparencia (en especial respecto de la Disposición adicional primera y la concurrencia de derechos de acceso).

Se echa de menos cierta homogeneidad en elementos básicos que puede incluso afectar a la igualdad de posiciones jurídicas básicas en el territorio español que exige el artículo 149. 1º 1ª CE. Además, más allá del derecho de acceso del artículo 105 CE, están en juego diversos derechos fundamentales de acceso¹¹: artículo 20 CE si se dan una serie de requisitos según la jurisprudencia europea, artículo 23 CE de acceso de representantes políticos como parlamentarios y concejales, artículo 18. 4º CE de acceso de protección de datos, artículo 28 CE de información de representantes sindicales y otros posibles. Y al estar en juego derechos fundamentales se impone una mayor homogeneidad en el régimen jurídico en toda España. Y algo similar sucede

⁸ En especial sobre el tema, RAMS, L., «La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto», *Anuario de Transparencia Local*, núm. 1, 2018, pp. 43-90. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1947/05_RAMS_P43_P90_ATL_2018.pdf?sequence=1.

⁹ Entre otros, sobre el tema MARTÍN, I. y otros, *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia: algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.

¹⁰ Pueden seguirse las declaraciones anuales de los Consejos y Comisionados de la Transparencia que emiten con motivo del Congreso anual <https://congresotransparencia.com/> (Cádiz 2018, Málaga 2019, Madrid 2020, Alicante 2021). El texto en <https://transparenciacanarias.org/tag/red-de-consejos-y-comisionados-de-transparencia/>.

¹¹ COTINO, L. «Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia», en COTINO, L. y Boix, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública... cit.*, pp. 22-64.

con la concurrencia del derecho de acceso con el derecho de acceso al expediente (art. 53 Ley 39/2015), que es una competencia básica del Estado (art. 149. 1º. 18ª CE). Precisamente las mayores divergencias que se detectan en España tienen mucho que ver con estos derechos de acceso y su conexión con la ley de transparencia.

La Ley 19/2013 sólo ha tenido leves modificaciones menores¹². Aunque estuvo cerca de someterse a una intensa modificación. Ya queda para el recuerdo la proposición de ley de Ciudadanos de 2016, que se articulaba a través de una reforma de la Ley 19/2013 e incluía diversas modificaciones de los artículos 12, 14, 18 y 22 vinculadas al derecho de acceso a la información. En diciembre de 2017 se publicaron las 375 enmiendas¹³ y cabe señalar que las ocho relativas a estos preceptos básicamente lo que pretendían es que no se modificasen¹⁴. No obstante, aquella propuesta sí que fue acompañada de interesantes «Comentarios» a la proposición de ley elaborado por *Access Info Europe* en abril de 2017, apoyado por numerosas organizaciones¹⁵. Ahí se puso el dedo en la llaga respecto de cuestiones pendientes de regulación en la ley de transparencia. En el ámbito de dicha organización cabe también tener en cuenta lo señalado por Gutiérrez¹⁶. Por su parte, las autoridades de transparencia, el 23 de enero de 2018 crearon internamente el Grupo de Trabajo sobre la Proposición de Ley Anticorrupción que emitió una nota informativa y una comunicación a la Comisión del Congreso responsable de la tramitación de la ley¹⁷ con referencia a algunos de los cambios propuestos y las enmiendas. Desde este ámbito, internamente y sin continuidad se han manejado algunos textos de propuestas de reforma de la ley de transparencia. No obstante, aunque quien suscribe ha tenido acceso a los mismos, no se trata de documentos públicos.

Aspirar a una nueva ley sería poco realista y posiblemente innecesario. En todo caso, se hace precisa una reforma de la Ley 19/2013 que la ratifique como ley general de transparencia y que reconduzca y limite en lo posible la actual dispersión normativa o interpretativa en algunos elementos esenciales. Sería del todo deseable unificar la regulación con la desaparición o al menos una reforma de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. En 2020 el Pleno del Congreso de los Diputados aceptó la tramitación de una proposición de ley del Partido Nacionalista Vasco para reformar

¹² Así puede seguirse en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>.

¹³ *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie B Núm. 33-4 19 de diciembre de 2017.

¹⁴ Así, de las más de trescientas enmiendas, sólo ocho son relativas las propuestas de modificación de los artículos 12, 14, 18 y 22 sobre derecho de acceso y la mayoría de estas enmiendas son sólo para suprimir la modificación propuesta. Así, *la 204 (PNV) propone suprimir modificación del artículo 14.1, la 205 (PNV) al igual que la 326 (G.P. Popular), no suprimir el artículo 18.1, letra c) La 206 (PNV) y la 327 (G.P. Popular), suprimir la modificación del artículo 20.4. La 165 (Unidos Podemos y otros) la 327 (G.P. Popular) sí que incluyen irrelevantes cambios respecto del artículo 21.1.*

¹⁵ ACCESS INFO «Comentarios» a la proposición de ley, 21 abril de 2017, 2017 https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/comentarios_propos_ley_integral_protecc_denunciantes.pdf.

¹⁶ GUTIÉRREZ, A., «Tres años de la Ley de transparencia: perspectiva de una activista», en *#RET Revista Española de la Transparencia*, núm. 5. Segundo Semestre 2017, <http://acredita.com/ret-numero-5/>.

¹⁷ Se ha accedido a dicho documento «Nota Informativa» del Consejo de Transparencia estatal, de cinco páginas que, al momento de cerrar estas páginas, no parece estar disponible en internet.

la ley, algo que fue paralizado. En abril de 2021 el Gobierno anunció una comisión para proponer un texto. Y en enero de 2022 en el plan anual normativo parece definirse una futura «Ley de Información Clasificada», que cabe esperar que se coordine lo mejor posible con la legislación de transparencia. Tampoco parece tener mucho sentido la dispersión que también implica, por ejemplo, la Ley 27/2006, de 18 de julio de acceso en materia de medio ambiente. En cualquier caso, pese a que se mantenga cierta dispersión normativa, la mejor solución pasa por una mejor regulación del alcance e interacción de las regulaciones específicas del acceso a la documentación.

2. ¿CABE REFORMAR DE LA LEY EN RAZÓN DEL CONVENIO NÚM. 205 DEL CONSEJO DE EUROPA?

Al momento de cerrar estas páginas, el 23 de noviembre de 2021, el Representante de España en el Consejo de Europa, Manuel Montobbio ha firmado el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 27 de noviembre de 2008¹⁸, Convenio de Tromsø. España se había comprometido a ello en el IV Plan de Acción para la Alianza del Gobierno Abierto. Hay quienes consideran que cuando el Convenio sea ratificado y dado que está en vigor, exigirá reformas de la ley de transparencia. Mi impresión general es que no será una exigencia, sin perjuicio de que sea adecuada una reforma para mejorar la convivencia de la ley con el Convenio amén de para mejorar la transparencia en España.

Access Info¹⁹ considera que la Ley 19/2013 es contraria al Convenio porque no se aplica a toda la información en poder de todos los organismos públicos como impone el Convenio (art. 1. 2º). No obstante, no es sencillo considerar que la legislación española en conjunto incumpla la obligación del Convenio, dado que todos los poderes y órganos constitucionales cuentan con algún régimen de acceso a la información. Ello no empece la necesidad de mejorar el régimen de transparencia y de acceso en algunos ámbitos.

Quizá tenga más interés la crítica desde Access Info con la Coalición Pro Acceso en su Declaración de 28 de septiembre de 2021²⁰ y documentos anteriores. Se considera en general que el modelo de causas de inadmisión del artículo 18 Ley 19/2013 es *rara avis* en Europa. En particular se entiende que viola el Convenio

¹⁸ Abierto a la firma el 18 de junio de 2009 en Tromsø, Noruega, siendo necesarias 10 ratificaciones para su entrada en vigor, lo cual sucedió el 1 de diciembre de 2020. Acceso en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=205>. Existe una muy completa traducción no oficial al español, SÁNCHEZ DE DIEGO, M. *Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*, de 27 de noviembre de 2008, <http://goo.gl/NBAW4s>.

¹⁹ Comunicado de noviembre 2021.

²⁰ COALICIÓN PRO ACCESO, *Declaración en el Día Internacional del Derecho de Acceso Universal a la Información*, del 28 de septiembre de 2021. <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/2021-Declaracion-del-Dia-Internacional-CPA-CIT-2.pdf>.

excluir la posibilidad de solicitar información considerada auxiliar, tal como, informes «internos» y comunicaciones entre administraciones públicas». Esta exclusión es contraria al concepto amplio de información pública del Convenio (art. 12 b) y art. 13 Ley 19/2013) además de no estar entre los posibles límites del artículo 3. 1 del Convenio. Como más adelante se analiza, el modelo de causas de inadmisión es especialmente censurable y en general no encaja bien con las posibles limitaciones a las que da cobertura el Convenio. Considero que las limitaciones que en su caso puedan corresponder para acceder a información auxiliar o de apoyo no deben articularse como causa de inadmisión, sino que han de reconducirse a los límites del artículo 14 Ley 19/2013. En cualquier caso, es preciso regular mucho mejor las actuales causas. Dicho lo anterior, no es fácil afirmar rotundamente la incompatibilidad con el Convenio.

Sánchez de Diego y Tejedor²¹ entienden que se darían incumplimientos del Convenio por cuanto se exige la identificación en portales de transparencia con el DNI electrónico, un certificado digital o aportar un número de teléfono o un número de cuenta para darse de alta en el sistema *Cl@ve*. Ciertamente, el Convenio dispone que las formalidades deben ser las mínimas y estar justificadas (art. 4.3) y que los solicitantes deben tener derecho a permanecer en el anonimato salvo cuando conocer su identidad sea esencial para tramitar la solicitud (artículo 4.2). En todo caso, la memoria explicativa del Convenio expresa que no se exige a los estados a reconocer el derecho a formular solicitudes anónimas. No obstante, como señala Guichot, el Convenio «lo fomenta, por cuanto en los países en que se reconoce el derecho de acceso se ha revelado como innecesario exigir la identidad del solicitante toda vez que no se exige que se motive la solicitud».²² Sin duda que una modificación normativa facilitaría evitar algunos de estos problemas, por ejemplo en la línea de la Ley 2/2015 valenciana, por cuanto señala que no puede exigirse al ciudadano un sistema de certificación electrónica para acreditar la identidad. No obstante, no cabe sostener la obligatoriedad de una reforma de la ley al respecto en razón del Convenio europeo, que no impone en sí el anonimato ni forma específica de acreditar la identidad.

También se entienden discrepancias con el Convenio por cuanto la ley española emplea el criterio del interés público, del interés particular superior o del interés investigador para apuntalar el derecho de acceso (interés público citado en los artículos 14.2, 15.2, 15.3 Ley 19/2013, frente al artículo 3.2 del Convenio de Tromsø). Guichot en sus diversos trabajos critica precisamente que pueda ser un interés privado el

²¹ SÁNCHEZ DE DIEGO M. y TEJEDOR L., «El derecho de acceso a la información pública en España y los Países Bajos. Dos escenarios mejorables», *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2 (2016) DOI: [https://doi.org/10.18543/ed-64\(2\)-2016](https://doi.org/10.18543/ed-64(2)-2016), pp. 305-343.

²² GUICHOT, E., *Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública*, Consejo de Transparencia, 2017, p. 3. https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:977fc69c-b6a9-4df6-90d8-25d5b75993a9/Informe_requisitos_identificacion.pdf.

que pueda llevar a la prevalencia del derecho de acceso²³. A mi juicio, la regulación española en abstracto no es en modo alguno contraria al Convenio a este respecto. La legislación actual permite realizar una ponderación constitucionalmente adecuada en razón de los intereses públicos y los derechos o intereses privados que haya en juego en cada caso. Ello con independencia de que se pueda mejorar la técnica de los artículos 14 y, especialmente del 15, aunque no tanto por cuanto a este particular.

Respecto de los límites al derecho de acceso a la información pública, se ha censurado que el secreto profesional que está en el artículo 14 Ley 19/2013, no consta en el Convenio europeo. Señalan Sánchez de Diego y Tejedor que, «en todo caso no sería admisible un secreto profesional del poder público». Bien es cierto que el secreto profesional expresado en el artículo 14 no está expresado en el artículo 3. 1º Convenio. No obstante, lo exigible es que la aplicación e interpretación de este secreto profesional se acomode a las finalidades del artículo 3. 1º que permiten limitar del derecho. Y ello en abstracto sí que es posible, es decir, el secreto profesional que deba mantenerse puede ser el motivo por el que se aplique un límite al derecho en razón de una de las finalidades del artículo 3.1º.

3. PROPUESTAS DE REGULACIÓN RELATIVAS A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO

A la hora de determinar quién y cómo debe regular, todo sería bastante más simple si el derecho de acceso a la información fuera considerado genéricamente un derecho fundamental. Pero no ha sido ésta la opción de la STEHD Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar²⁴, ni parece ser la del TC hasta que no se dé una reforma constitucional que reconozca expresamente el derecho de acceso como derecho fundamental²⁵. Como he adelantado, hay varios derechos fundamentales de acceso a la información pública (por ejemplo en razón de la libertad de expresión e información y los cargos políticos, sindicalistas, protección de datos, etc.). De hecho, estos derechos fundamentales de acceso están en clara expansión especialmente por su conexión con la posibilidad acceder a la información por periodistas, investigadores,

²³ Entre sus diversos trabajos en los que se incide desde hace años en esta idea, GUTCHOT, E. y BARRERO, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant, Valencia, 2020, pp. 197 y ss.).

²⁴ Puede seguirse mi estudio, «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40 2.º semestre 2017, 279-317. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20910>.

²⁵ En esta dirección, PSOE, *Propuesta socialista de reforma constitucional: por un nuevo pacto de convivencia*, 2015, <https://www.psoe.es/media-content/2015/10/Propuesta-reforma-constitucional.pdf>, p. 6, reconocer el derecho de acceso como fundamental. También propuesta por CIUDADANOS, *Propuestas de regeneración democrática e institucional*, 2015 https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-nuestras.ideas.reformas-democraticas-institucionales/reformas-democraticas-institucionales.pdf?v=136_0.

ONG o líderes en las redes de asuntos de interés público. Esta expansión de los derechos fundamentales de acceso lleva a que se dé una convergencia estructural de derechos entre sí. Y, a su vez, estos derechos fundamentales de acceso convergen también con el derecho de acceso «ordinario» reconocido por la Constitución en su artículo 105 CE y la Ley 19/2013. Valga como ejemplo, una asociación fácilmente reclama información que es de interés público a través de la ley de transparencia. O la información que pide un representante sindical o un concejal, también tiene claro interés público sin perjuicio de que se instrumente a través de la ley de transparencia. Esta concurrencia no está nada bien resuelta por nuestra regulación. Ello se une o queda en el marco de la difícil concurrencia y convivencia de otros regímenes especiales y sectoriales y múltiples disposiciones aisladas que afectan al régimen del acceso e implican límites al mismo.

Una mejor técnica legislativa podría reparar la situación. Se hace preciso no dejar sin regulación a los derechos fundamentales de acceso a la información. Especialmente no cuenta con regulación especial alguna el acceso vinculado a la libertad de expresión e información y debe articularse a través del derecho de acceso a la información pública de la Ley 19/2013. Es preciso dejar claro el régimen aplicable a estos derechos y regular con la calidad exigible lo que son límites a derechos fundamentales.

Como mínimo, la legislación no debe privar a estos derechos cualificados de acceso de las garantías del régimen ordinario. No puede tener peor protección un derecho fundamental de acceso que el acceso ordinario regulado por la Ley 19/2013. No está de más que la propia normativa «recuerde» al operador jurídico que si hay concurrencia de derechos fundamentales con el ordinario derecho de acceso, habrá que tenerse en cuenta el régimen jurídico específico y privilegiado del derecho fundamental, su más intensa protección y la mayor restricción de los límites (y por supuesto de las causas de inadmisión).

La legislación general de transparencia —o como luego se dice, una ley orgánica específica— bien podría incluir un apartado específico sobre «regímenes cualificados del derecho de acceso a la información pública» con elementos procedimentales y sustantivos así como garantías específicas. Se podría expresar que: *no se aplicará el régimen general (Ley 19/2013) o el mismo quedará modulado cuando el acceso a la información pública confluya con el ejercicio de un derecho fundamental como, entre otros, la libertad de expresión o información, el derecho a la participación en asuntos públicos, el derecho de acceso a la justicia, el derecho de acceso en el marco de la protección de datos u otros. En estos supuestos se aplicará el régimen jurídico específico que constitucional e internacionalmente proceda.*

Se puede añadir que en estos casos *supletoriamente podrá aplicarse la legislación general de transparencia en todo aquello que sea favorable al ejercicio y alcance del derecho de acceso, sin que en ningún caso la aplicación supletoria del régimen general pueda implicar una reducción de las garantías o alcance del derecho fundamental de acceso del que se trate.*

En su caso esta previsión puede hacerse específica, como por ejemplo: *en ningún caso la solicitud de información por un parlamentario, un concejal o un representante sindical tendrá un régimen jurídico menos favorable que el régimen jurídico general del acceso a la información pública.*

Como he sostenido, respecto de los derechos fundamentales de acceso no son aplicables los límites según se regulan en los artículos 14 o 15 Ley 19/2013. Los límites de los derechos fundamentales de acceso habían de estar contemplado en su regulación especial (concejales, parlamentarios, etc.). El problema es que por lo general la regulación legal no guarda los mínimos de calidad exigibles respecto de los límites a los derechos. Una posible solución sería que la ley orgánica remitiera expresamente a la posible aplicación de los límites de los artículos 14 y 15 Ley 19/2013, pero con algunas cautelas. Cabe recordar que la legislación específica de acceso de parlamentarios en Cataluña (art. 7.1 Reglamento del Parlament de Catalunya) es la que reenvía a los límites del derecho de acceso a la información pública. Como recuerda la GAIP, estos límites son aplicables en razón de esta regulación especial, pero «en la ponderación casuística habrá que tener en cuenta el carácter preferente de su derecho»²⁶.

Así, la regulación además de reenviar a la aplicabilidad de los límites de los artículos 14 y 15, de modo genérico podría recordar la especial intensidad de la protección de estos derechos y la obligatoriedad de una interpretación restrictiva de estos límites. Igualmente podría incluir diversas reglas específicas. Así, por ejemplo, podría señalarse respecto de los límites de protección de datos del artículo 15 Ley 19/2013 que *en supuestos excepcionales y en razón del interés público fundamental en la transparencia podrá reconocerse el acceso a datos especialmente protegidos y en cada caso habrá que ponderar el acceso a datos relativos al ámbito penal y sancionador.*

También puede ser de utilidad dejar claro y expresar que respecto de los derechos fundamentales de acceso no será preciso dar trámite de alegaciones (art. 19 Ley 19/2013) a los posibles terceros interesados, salvo que se solicite el acceso a datos especialmente protegidos.

Por cuanto a la convivencia del derecho de acceso a la información con el acceso en razón de la protección de datos, también se podrían mencionar en la ley algunos criterios para canalizar y tramitar las solicitudes de acceso y las reclamaciones frente a las mismas frente a autoridades de transparencia o de protección de datos.

4. ¿LEGISLADOR ORDINARIO U ORGÁNICO?

En 2017 como primera propuesta de reforma el grupo de expertos «apuesta por regular el derecho con carácter fundamental a través de Ley Orgánica»²⁷. La afirma-

²⁶ Resolución 705/2019, de 8 de noviembre GAIP.

²⁷ MARTÍN, I., «10 propuestas de reforma...», *cit.* propuesta 1, p. 5. También Guichot, p. 9.

ción no obstante debe ser matizada. Dada la existencia de derechos fundamentales de acceso en juego, una regulación como la que aquí he sostenido sí que debería contar con el carácter de ley orgánica. Así, al menos en lo relativo a la regulación sustancial que pueda considerarse «desarrollo» de estos derechos fundamentales de acceso (art. 81 CE)²⁸. Ello se concretaría en aquella regulación que determine el régimen legal aplicable a estos derechos fundamentales de acceso, lo relativo a los titulares, sujetos obligados, alcance y garantías básicas y los límites directos aplicables, como en buena medida son los actuales artículos 14 y 15 Ley 19/2013.

La posible regulación que aquí ha sido afirmada sería esencialmente la que determinarí el régimen aplicable y tendría posible incidencia en los límites, por lo que sí que habría de ser objeto de una ley orgánica. Si una futura regulación general de transparencia incorporara aunque fuera una sola disposición relativa al régimen aplicable a los derechos fundamentales de acceso, ya toda la ley habría de contar con una aprobación general como ley orgánica²⁹. Siendo que actualmente ya se trata de una ley ordinaria, la cuestión no dejaría de ser compleja. Además, si se quiere mantener y visibilizar el carácter no orgánico de la regulación general de transparencia, *una solución relativamente sencilla sería modificar la actual Ley 19/2013 como ley ordinaria. Y, adicionalmente por otro cauce, bien podrían regularse en una ley orgánica específica las referidas prescripciones de los derechos fundamentales de acceso.*

La situación que se da actualmente aplicando de algún modo la ley de transparencia respecto de los derechos fundamentales de acceso no es en modo alguno idónea. No en vano se trata de la aplicación de un régimen no orgánico respecto de diferentes derechos fundamentales. En otro lugar he examinado que la actual supletoriedad de la DA 1ª 2º para los derechos fundamentales de acceso puede generar dudas por la falta de carácter orgánico de la regulación.³⁰ Sólo con ánimo de salvar la posible inconstitucionalidad de la situación actual, he afirmado diversos argumentos —algo forzosamente—. Así, podría pensarse que se trata de una regulación del ejercicio del

²⁸ El desarrollo implica la regulación de los «aspectos esenciales», sustanciales y necesarios del contenido de los derechos, el «desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o en cuanto tal» (sentencia 173/1998, FJ 7º). En este sentido, el desarrollo incluye (entre otras, sentencias 101/1991, FJ 2; 127/1994, FJ 3º; 173/1998, FFJJ 7º y 8º, 292/2000, FJ 11º y 53/2002, FJ 12º): la definición y delimitación de las facultades o poderes que el derecho concede a su titular; la delimitación misma de sus titulares; el alcance del mismo entre privados, las garantías fundamentales necesaria para preservarlo frente a las injerencias de los poderes públicos; la precisión de los límites y restricciones al contenido normal delimitado, que no supongan meras restricciones al tiempo, modo y lugar de ejercicio de los derechos.

²⁹ Cabe recordar en este sentido, por ejemplo, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Esta ley con sus más de cien artículos o disposiciones, únicamente tiene carácter orgánico por sus disposiciones adicionales primera, segunda y tercera (sobre modificaciones de legislación electoral y de poder judicial; ver Disposición final segunda).

³⁰ «Los derechos fundamentales de acceso... cit. pp. 31 y ss. También, pp. 49 y ss. Dudas de constitucionalidad le merecen también a Matía, E. «Derecho a la información de los representantes políticos, protección de datos y transparencia», Revista Jurídica de Castilla y León, 42, 2017, pp. 129-151, p. 144.

derecho (art. 53 CE), pero no un desarrollo del mismo (art. 81 CE) o que actualmente parlamentarios o concejales no tienen regulado su derecho por ley orgánica. El TC ya ha señalado que el acceso especial a la información por representantes sindicales no ha de ser regulado por ley orgánica³¹. Asimismo, podría considerarse que la situación actual sería un supuesto en el que el texto «ha de ser declarado inconstitucional, pero no nulo» por cuanto el contenido de la actual Ley 19/2013 y su Disposición adicional primera aplicable a los derechos fundamentales de acceso —correctamente interpretado— no es inconstitucional, sino únicamente por su carencia de carácter orgánico (SSTC 129/1999 y 131/2010)³². Según lo expuesto, una específica ley orgánica adicional y específica a la Ley 19/2013 ordinaria sería una posible solución.

5. A ESTAS ALTURAS, MEJOR UNA REFORMA LEGAL ESTATAL QUE REGLAMENTARIA. REGLAMENTOS DE LOS QUE APRENDER

Hasta el momento, ante la lenta espera del legislador estatal, diversas mejoras y adecuaciones jurisprudenciales se han articulado en leyes autonómicas así como reglamentariamente. Sin embargo, si se sigue haciendo esperar una reforma legislativa estatal, cada vez mayor será la dispersión tanto por la legislación autonómica como, en su caso, por la importante regulación reglamentaria. En esta materia no hay que obviar la reserva de ley del artículo 105 CE (ver STC 102/1995), la reserva de ley **básica** (art. 149. 1º 18ª CE) y la reserva de ley asentada por la STS 748/2020, de 11 de junio respecto del derecho de acceso a la información pública en las regulaciones especiales y respecto de los límites. Ello no obstante, no hay que excluir que las mejoras regulatorias vengan de la mano de reglamentos.

Son ya cientos los desarrollos en ordenanzas locales de transparencia o gobierno abierto, algunos muy relevantes a partir de la pionera de Zaragoza de 2014 (FEMP,

³¹ la STC 142/1993, de 22 de abril entiende que su regulación del acceso a la información de los representantes sindicales no comporta el desarrollo del derecho fundamental (art. 81 CE) (FJ 2º) sino que su acción se enmarca más en la dimensión objetiva de los derechos y en el «mandato constitucional de los poderes públicos facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural (art. 9.2 CE) y en el mandato constitucional de promover eficazmente «las diversas formas de participación en la Empresa» (art. 129.2 C.E. STC 208/1989, FJ 3º)». (FJ 9º). «El reforzamiento de las facultades de información de los representantes legales [...] ha de redundar necesariamente en una mayor efectividad de la actuación de estas últimas» (FJ 10º). Las «fórmulas de participación quedan remitidas por el propio texto constitucional a la normativa legal (SSTC 37/1983 FJ 2º; 118/1983, FJ 4º y 39/1986, FJ 4º), de modo que el legislador tiene un notable margen de apreciación» (FJ 9º); «esa libertad de configuración del legislador que le permite desarrollar con mayor o menor amplitud» (FJ 9º).

³² Como ya señalara STC 129/1999, respecto del artículo 763.1 de la Ley 1/2000 reiterada en la Sentencia 131/2010, de 2 de diciembre de 2010 sobre el art. 211 del Código Civil, la regulación por ley ordinaria de lo que ha de ser orgánico sin objeción de constitucionalidad alguna respecto del contenido, no conlleva la nulidad de la norma.

FAMP, Localret, Madrid, Barcelona o la más reciente de Valencia)³³. A nivel estatal, desde 2015 se arrastra un intento de desarrollo reglamentario de la Ley 19/2013 para la AGE³⁴. Se trata de una de las medidas incumplidas del Tercer Plan de Acción con la Alianza de Gobierno Abierto. Se cuenta ya con tres versiones de textos (junio 2015, mayo 2018 y febrero de 2019). Tras varias consultas y audiencias públicas se han suscitado contribuciones de interés³⁵. Sin perjuicio de otros comentarios particulares, en general, la propuesta de reglamento estatal no introduce importantes innovaciones ni avances³⁶; incluso se ha tildado de «decepcionante»³⁷. La propuesta no es de carácter básico, si bien su aplicación supletoria podría ser relevante para muchos territorios respecto de las cuestiones que no regulan sus leyes de transparencia —lo que sería bastante habitual en algunos aspectos— y especialmente este papel supletorio podría desplegarse en la mayoría de Comunidades Autónomas que no cuentan con desarrollo reglamentario de sus leyes. Ello podría incluso afectar a criterios que están asentando las autoridades de transparencia autonómicas por cuanto no fueran acordados con el reglamento estatal. Personalmente considero llamativa la cierta liberalidad con la que diversos reglamentos regulan las causas de inadmisión, que son auténticos límites o barreras efectivas al derecho de acceso. Afortunadamente, en la mayoría de los casos se trata de regulaciones positivas que mejoran o aclaran la regulación estatal. Aunque no es siempre el caso del anteproyecto del reglamento estatal.

³³ Cabe recordar que fue pionera la Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información de Zaragoza de el 27-5-2014. La misma inspiró y mucho la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización de la FEMP, que ha introducido importantes concreciones para el ámbito local. También incluyen innovaciones la Ordenanza tipo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias de 2015 y la del Consorcio catalán Localret de septiembre de 2016, en su refundida Ordenanza-tipo de Transparencia y administración electrónica. Del ámbito municipal sin duda que destaca como exhaustivo referente la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid de 27 de julio de 2016 y para un ámbito particular el Reglamento de acceso a la documentación municipal de Barcelona, de 25 de julio de 2014 y el más reciente aprobado para la ciudad de Valencia el 25 de junio de 2020 con muy amplios artículos al derecho de acceso a la información, las causas de inadmisión o los límites al derecho, aunque no a la cuestión de los regímenes especiales.

³⁴ https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html.

³⁵ *Nota de valoración de las aportaciones recibidas en la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen gobierno*. En el mismo de modo sistemático se exponen algunas propuestas que se han tenido en cuenta de cara al borrador de reglamento. <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:5ae718fa-c453-4649-9a33-dbe589207812/NotaAportacionesConsultaPublica.pdf>

³⁶ Por mi parte, realicé alegaciones al mismo en 2015. La evaluación no es muy positiva tampoco por ARES, M., «Proyecto del reglamento de transparencia, acceso a la información y buen gobierno en España: estudio general y reflexiones», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 12, diciembre 2016, pp. 230-271. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5796620.pdf>.

³⁷ BLANES, M. Á., *Comentarios al borrador del Reglamento de la Ley 19/2013 de transparencia* (Tercera versión 28-2-2019), 4 abril, 2019.

<https://miguelangelblanes.com/2019/04/04/comentarios-al-borrador-del-reglamento-de-la-ley-19-2013-de-transparencia-tercera-version-28-2-2019/>.

A mi juicio, es mejor centrarse en una reforma legislativa antes que en un reglamento estatal que da vueltas desde hace cinco años, siendo que ya hay un compromiso de reforma de la ley de transparencia y dado lo poco ambicioso que parece el referido reglamento. Este reglamento, además, podría desincentivar la reforma legal.

Dicho lo anterior, la futura reforma legal en España debe tener en cuenta algunos positivos desarrollos reglamentarios. Así, durante años ha destacado especialmente el desarrollo reglamentario valenciano (Decreto 105/2017, de 28 de julio), novedoso, avanzado y exhaustivo con sus 87 artículos, especialmente relevante respecto de las causas de inadmisión. Más reciente y también innovador es en Cataluña el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, de 79 artículos. Creo que la futura legislación estatal puede introducir no pocos elementos de este decreto, que además tiene en cuenta la doctrina de la GAIP, sin duda un avanzado referente para toda España.

Al momento de la última revisión de este texto, se ha tenido conocimiento del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid³⁸. El mismo tiene una dimensión especialmente interna respecto de la tramitación de reclamaciones (arts. 37-52) o la capacidad sancionadora (arts. 53-67).

6. UNA MEJOR REGULACIÓN DE LOS DISTINTOS RÉGIMENES ESPECIALES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU GARANTÍA POR LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE

La disputa en torno a la interpretación de la Disposición adicional primera es ya bien conocida, con grave disparidad de interpretaciones de la misma no sólo en la literatura, sino por los diferentes Consejos y autoridades de transparencia en España. Estas discrepancias afectan al régimen jurídico aplicable y al órgano de garantía competente respecto de peticiones de información por concejales, parlamentarios o interesados en un expediente administrativo. Se cuestiona también si cabe el acceso a un expediente administrativo en fase de tramitación por un no interesado, la garantía respecto del acceso a la información en materia ambiental, etc. Estos problemas de régimen de acceso como derecho fundamental también se da cuando se solicita información pública que es de interés público, y se haga con finalidades de interés público, dado que se trataría del derecho fundamental de la libertad de información.

Por mi parte me he posicionado claramente tanto en mi actividad académica como a través de las resoluciones del Consejo valenciano³⁹. *Supra* he señalado la posible regulación de los regímenes especiales por tratarse derechos fundamentales de

³⁸ Adoptado por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de fecha 15 de noviembre de 2021.

³⁹ Al respecto, puede seguirse mi estudio, «Criterios relevantes e innovadores del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana», en #RET, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9. Segundo 2019, pp. 39-68. Acceso en <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/57>.

acceso. Yendo más allá (ámbito de medio ambiente, acceso al expediente, etc.), considero que la ley ha de expresar el régimen y garantías aplicables en diversos supuestos.

Respecto del acceso al expediente por los interesados⁴⁰ y su relación con la Ley 19/2013⁴¹, la remisión de la Disp. Adicional 1ª al mero reconocimiento del derecho de acceso al expediente del artículo 53 Ley 39/2015, de 1 de octubre no resuelve nada. La ley podría regular que en todo lo favorable se aplicará el régimen general del derecho de acceso a la información. También puede concretarse que respecto de los límites al acceso por el interesado, no son aplicables directamente ni las causas de inadmisión del artículo 18 ni los límites de los artículos 14 o 15 Ley 19/2013. Se puede disponer que respecto del derecho de acceso al expediente sólo corresponderán los límites previstos expresamente por la Constitución (como protección de datos, igualdad de las partes ante la justicia) o los que se regulen para el acceso al expediente por el interesado específicamente por norma con rango de ley. Cabría también precisar que cuando el interesado requiere información de su expediente no procede dar trámite de alegaciones a posibles terceros afectados (art. 19. 3º Ley 19/2013).

Respecto de los regímenes especiales de acceso a información, el TS ha realizado diversas aclaraciones (en especial STS 748/2020 de 11 de junio 2020). En todo caso, la ley de transparencia podría expresar la necesidad de que sea una ley y no un reglamento el que pueda introducir un régimen jurídico autónomo y específico de acceso, así como particulares causas de inadmisión, requisitos procedimentales o restricciones específicas para el acceso. Ello es de especial interés respecto de límites al acceso en razón de particulares requerimientos de protección de la confidencialidad y del deber de secreto, de identidad de determinados sujetos. También procedería una regulación o aclaración con relación a los límites al acceso a información relativa al ámbito sancionador. Así como respecto de las solicitudes de acceso a información relativa a las actuaciones administrativas previas del artículo 55 Ley 39/2015 que pueden merecer particular reserva⁴². Considero que es necesario encauzar estas cuestiones con una legislación general de transparencia.

⁴⁰ Al respecto, puede seguirse mi trabajo «Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las administraciones públicas: una visión en paralelo», en CAMPOS, C. (ed.), *Manual sobre el nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwers— El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2016, pp. 485-528.

⁴¹ COTINO, L. «Los derechos fundamentales de acceso... en particular, pp. 56 y ss. En particular MIR PUIGPELAT, O. *Transparencia y procedimiento administrativo: el derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Aranzadi, Cizur Menor, 2019 o MESEGUER, J., «El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia», *Revista española de la transparencia*, núm. 6, 2018, pp. 39-48. Puede seguirse la cuestión ampliamente en GUICHOT, E. y BARRERO, C., *El derecho de acceso... cit.* pp. 743 y ss.

⁴² Al respecto, en especial RAMS, L., «La protección de la identidad de los denunciantes en los expedientes sancionadores: Su carácter de límite ante el ejercicio del derecho de acceso a la información», pp. 197-227 y BOIX, A., «Límites al derecho de acceso a la información pública en procedimientos de información y actuaciones previas», pp. 228-242, ambos en COTINO, L. y BOIX, A. (ed.), *Los límites al derecho de acceso... cit.*

Asimismo, resulta especialmente importante dar una respuesta expresa y homogénea para España respecto de la competencia de las autoridades de transparencia respecto de los regímenes especiales de acceso. Considero apropiado dar una solución como la propuesta en el anteproyecto de ley valenciano de 2018, seguido luego por la sí aprobada DA 7ª. 2º Ley foral 5/2018, de 17 de mayo en Navarra⁴³. La misma garantiza la competencia de la autoridad de respecto de los diferentes derechos de acceso a la información pública. Una previsión similar se recoge en la futura ley valenciana (Disp. Ad. 1ª)⁴⁴.

7. DETERMINADOS PRINCIPIOS QUE PODRÍAN INCLUIRSE EN LA LEY

La malograda proposición de Ciudadanos de 2016 introducía trece principios relativos al derecho de acceso. Alguno de ellos podría tener posible interés en una reforma legal: *presunción de que toda información pública es relevante, presunción de que la información en poder de los sujetos obligados es pública; principio de máxima divulgación; principio de facilitar el ejercicio del derecho*, y en consecuencia, no aplicación de la regulación del artículo 9 y siguientes Ley 39/2015 con relación a la identificación y firma de los interesados en el procedimiento. La variada normativa autonómica y local incluye no pocos principios. Considero de especial interés incluir en la ley estatal expresamente el *principio de máxima transparencia*. Se trata del principio internacional fuente de toda regulación de la transparencia y del derecho de acceso a la información. Podría ser del siguiente modo: *la información pública en poder de los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación será accesible, salvo que proceda la aplicación siempre restrictiva de alguno de los límites o excepciones establecidos en una norma con rango de ley, cuya interpretación no será extensiva*.

Otro principio que puede ser básico y cabría regular legalmente es el de transparencia en el diseño, que especialmente han tenido en cuenta Cerrillo y Casadesús⁴⁵. Podría expresarse de este modo: *el diseño, desarrollo y gestión de los sistemas de infor-*

⁴³ «2. En todos los casos, y cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia de Navarra será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública».

⁴⁴ «Aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta ley y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. La aplicación del régimen específico tendrá como mínimo los mecanismos de garantía que establece a todos los efectos la presente ley, que deben ser compatibles con la aplicación de los mecanismos previstos en la normativa específica».

⁴⁵ CERRILLO, A. y CASADESÚS, A., «El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño», *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 19, 2018, pp. 6-16.

mación tendrán en cuenta el acceso efectivo de la ciudadanía a la información pública, incorporando las obligaciones de transparencia dentro del ciclo de vida documental, permitiendo además la trazabilidad de los documentos hasta la fuente de origen transparente de modo conjunto como elemento estructural e inspirador de la política de gestión de archivos y gestión documental.

También puede tener interés regular el principio de trazabilidad de los procedimientos y documentos administrativos, que podría ser del siguiente modo: *El sujeto obligado llevará a cabo las acciones necesarias para establecer sistemas y procedimientos adecuados y comprensibles de trazabilidad, que permitan a los ciudadanos conocer en todo momento, y a través de medios electrónicos, las informaciones relativas al estado de la tramitación y el historial de los procedimientos y documentos administrativos, sin perjuicio de la aplicación de los medios técnicos necesarios para garantizar la intimidad y la protección de los datos personales de las personas afectadas.*

De la más reciente Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid puede tener algún interés su expresión del «principio inscripción única», *en virtud del cual se facilitará que los ciudadanos puedan realizar las gestiones establecidas en esta Ley a través de la Administración que le sea más cercana y que se facilitará la interconexión e interoperabilidad de todas aquellas gestiones que aun afectando a distintos departamentos tienen un mismo objetivo, con salvaguardia de las competencias en la gestión de cada uno de ellos.* De igual modo, el principio de neutralidad tecnológica, más propio de la legislación administrativa puede tener sentido expresarlo.

8. ALGUNAS MEJORAS REGULATORIAS DE LA PUBLICIDAD ACTIVA

La ley estatal en 2013 invitó en su artículo 5.2º a que las legislaciones autonómicas elevasen las exigencias estatales de publicidad activa. Las leyes autonómicas han recogido el testigo con una muy amplia regulación sobre el qué, quién, cómo, cuándo y dónde difundir activamente la información.⁴⁶ Ciertamente, el aumento autonómico de obligaciones de transparencia activa no ha venido acompañado de mecanismos y garantías de su cumplimiento. Por lo general las autoridades de transparencia no tienen medios para vigilar y hacer cumplir tales obligaciones. Pero lo que es peor, este aumento de obligaciones de publicidad activa ha acabado de dejar a los municipios

⁴⁶ Un análisis detallado de la cuestión en COTINO, L. «La regulación del uso de medios electrónicos en la difusión activa de información pública y el ejercicio derecho de acceso», en MARTÍN, I., (coord.), *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP (Colección INAP Investiga), Madrid, 2017, pp. 397-432. Por todos, FERNÁNDEZ, S., «Publicidad activa: Régimen General», GAMERO, E. (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 849-912. Diversas propuestas regulatorias pueden seguirse en VELASCO, C., «Hacia una reforma de la Ley...», *cit.* pp. 62 y ss.

pequeños y medianos en una situación de incumplimiento generalizado de la legislación. Ni pueden cumplir ni con las obligaciones mínimas de la legislación estatal ni, obviamente, con estos añadidos autonómicos. En cualquier caso, en este ámbito de la publicidad activa son muchos los avances autonómicos y de la regulación local a tener en cuenta. En esta línea, *la legislación estatal puede determinar elementos básicos de la información a publicar como el contenido, forma, datación, actualización, accesibilidad, reutilización, lugar, estructuración, comprensibilidad, o los plazos de conservación de la información publicada*. También se pueden incluir que se establezcan *servicios de alertas o de información de las principales actualizaciones y cambios*. Igualmente se podría imponer *la necesidad disponer de un buscador, barra de búsqueda o sistema de búsqueda embebido que ayude al usuario a encontrar la información que desee con mayor efectividad*.

Sería también muy aconsejable una *regulación sobre evaluación e indicadores de la publicidad activa de un modo realista y que sirva a nivel estatal*. Cabe seguir al respecto diversas propuestas de mejora al reglamento estatal desde el Comisionado Canario de Transparencia⁴⁷. Se requiere cierta homogeneidad en toda España que permita análisis consolidados también nivel estatal. Sería de interés establecer un sistema de indicadores del cumplimiento de las obligaciones estatales mínimas, sin perjuicio de las propias de cada región o entidad local. Así, con relación a las funciones del Consejo estatal del artículo 38.1.d) Ley 19/2013 se podría regular que el Consejo *aprobará la metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública y publicará anualmente un indicador de transparencia que mida el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley por parte de las instituciones y entidades dependientes de la Administración General del Estado. El indicador de transparencia se formulará a partir del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, así como del soporte web en que se publiquen*.

Incluso la legislación podría recordar la existencia de diversos sistemas de evaluación de la transparencia —no oficiales— que, al menos hasta la fecha, han sido del todo relevantes. Así, se podría añadir que *Sin perjuicio de los mecanismos de evaluación y seguimiento del cumplimiento y desarrollo de las exigencias de la transparencia previstos por esta ley y en conexión con los mismos, se tendrán en cuenta los sistemas de evaluación de la transparencia y publicidad activa por diversas organizaciones. En la medida de lo posible se difundirá la evaluación recibida a través de tales sistemas de evaluación*.

Otro aspecto que resultaría novedoso y de utilidad sería la regulación de la categorización, anonimización e indexación de la información para ser objeto de publicidad activa. En buena medida, la proposición de ley valenciana recoge estos elementos. El mismo podría tener el siguiente texto:

⁴⁷ Se sigue al respecto, COMISIONADO DE TRANSPARENCIA DE CANARIAS, *Aportaciones al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013*, versión 28.2.2019. <https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/dam/jcr:182592d0-eb32-4223-b008-c303605a8810/ComisionadoCanarias.pdf>.

A la hora de adoptar o conformar sistemas de gestión de datos, información, documentos, expedientes o archivos, se partirá del principio de la conexión de tales sistemas o bases de datos al portal de transparencia para evitar en lo posible la intermediación y actualización no automatizadas.

Especialmente en la organización, sistematización y estructuración de la información y datos y en aplicación de los principios de transparencia y privacidad por defecto y en el diseño, se dispondrán las medidas técnicas necesarias para realizar la taxonomía, categorización, estructuración o etiquetado de la información y datos.

Como principio general, toda la información objeto de publicidad activa quedará indexada a los efectos de los buscadores para facilitar su recuperación y localización por la ciudadanía,. No obstante, en la evaluación, ponderación y estimación de los posibles límites o restricciones de los artículos 14 y especialmente 15 de la Ley 19/2013 habrá de tenerse en cuenta la posibilidad de utilizar mecanismos de desindexación de la información o datos a publicar, así como la utilización de formatos que dificulten las posibilidades de reutilización.

Las medidas de ocultación, anonimización o desindexación de los contenidos de publicidad activa habrán de adoptarse formalmente.

Otra propuesta de interés que me atrevo a formular sería *involucrar a los delegados de protección de datos*, dada su especialización en la materia, especialmente en materia de evaluación de categorías y tipos de información que han de ser publicadas en los portales.

9. REFORMAS RELATIVAS A LAS CAUSAS DE INADMISIÓN Y RESTRICCIONES DEL DERECHO DE ACCESO

9.1. MEJORAS RELATIVAS A LAS CAUSAS DE INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO

Las causas de inadmisión son la principal barrera al derecho de acceso a la información pública, no menos de un 22% de las reclamaciones siguen esta vía siendo mucho menores las denegaciones por la aplicación de un límite⁴⁸. No faltan quienes consideran que son una anomalía que van en contra del Convenio europeo y abogan por su desaparición. Antes que una desaparición completa, considero que procede una mejora regulatoria de dicho precepto⁴⁹.

Una reforma legal podría expresar que la apreciación de una causa de inadmisión será interpretada restrictivamente a favor del principio de máxima transparencia y en la consideración de que se trata de una restricción al derecho, que en todo caso habrá de motivarse de modo expreso y particular.

⁴⁸ Cabe seguir al respecto los referidos *Informes de Justicia Administrativa* y MARTÍN, I., «Los límites efectivos al derecho de acceso», *cit.* Sobre las causas de inadmisión especialmente pueden seguirse los trabajos de Barrero, por todos, GUICHOT, E. y BARRERO, C., *El derecho de acceso... cit.* pp. 534 y ss.

⁴⁹ Al respecto, puede seguirse VELASCO, C., «Hacia una reforma de la Ley *cit.*... pp. 57 y ss.

Hay que ser cauteloso con la actuación legal autonómica y reglamentaria al respecto. La GAIP por ejemplo considera que la eliminación legal de causas de inadmisión es un régimen más favorable que sí que se puede acometer. Y la ley extremeña introduce causas de inadmisión de manera cuestionable, como el ya referido artículo 21 d) Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura. Debe destacarse especialmente la regulación reglamentaria valenciana y catalana al respecto de las causas de inadmisión, que en buena medida debería seguirse en una reforma legal.

Creo que la causa de inadmisión del artículo 18. 1 b) (información auxiliar o de apoyo) debería eliminarse como tal por ser difícilmente compatible con el artículo 13 Ley 19/2013 y, según se adelantó con el Convenio europeo. Asimismo genera muchos problemas e induce a pensar que la información accesible debe estar vinculada a un procedimiento administrativo, cuando no es así. Los bienes a proteger para mantener reservada a información bien se pueden lograr con una adecuada aplicación de límites del artículo 14. Para el caso de mantenerse esta causa de inadmisión, resulta de especial interés que se exprese que la causa de inadmisión no se aplicará respecto aquella información que fuera determinante para la toma de decisiones, o relativo al acceso a informes preceptivos o facultativos emitidos por órganos o personas de las administraciones públicas (art. 46. 1 Decreto valenciano). O cuando se trate del acceso a órdenes, mandatos o instrucciones emitidos en virtud del principio de jerarquía administrativa (Decreto Cataluña).

Por cuanto a la inadmisión por reelaboración, puede interesar expresar que «En ningún caso se entenderá por reelaboración un tratamiento informático habitual o corriente». (art. 46. 1 Decreto valenciano). También respecto de la reelaboración, cabe expresar que más que el volumen de información a tratar, el elemento clave es justificar la complejidad del tratamiento (art. 66 Decreto catalán).

Respecto de la inadmisión por carácter abusivo se pueden incorporar algunos elementos que han sido ya detallados por las autoridades de transparencia o la normativa legal y reglamentaria. En particular, la ley podría expresar elementos como la acción coordinada de diversos solicitantes o el carácter indiscriminado de la presentación de solicitudes, sin perjuicio de que no fueran sobre el mismo tema. En el ámbito de las solicitudes abusivas hay que ubicar las que implican una muy elevada carga administrativa. Pero no están bien reguladas. Estas solicitudes en su caso pueden inadmitirse por su «carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley». Una mejor regulación puede seguir el artículo 49. 2º Decreto valenciano así como el anteproyecto de reglamento estatal que sigue el Criterio Interpretativo 003 de 2016 de 14 de julio del Consejo Estatal. También puede resultar de interés la Resolución 60/2017 del Consejo valenciano (expediente 103/2016), de 6 de octubre a la hora de analizar la carga administrativa en sí misma y en razón de la concreta Administración de la que se trate y ponerse en relación con el interés público en juego.

A este respecto, la ley debe expresar que podrán considerarse abusivas solicitudes de ingentes cantidades de información formuladas, por así decirlo, para ver si se

«pesca algo», es decir, puede considerarse abusivo generar una muy importante carga administrativa sin una suficiente delimitación previa de lo que se busca o investiga». En este sentido, en el ámbito anglosajón se viene a considerar abusiva una solicitud de acceso por *fishing expedition* o solicitud aleatoria con la finalidad de «pescar» alguna información que pudiera ser relevante ICO (2015, 21⁵⁰). Suele tratarse de solicitantes en los que se percibe que se busca cierto grado de notoriedad en la búsqueda de temas escandalosos.

Asimismo, puede regularse que *no será causa de inadmisión o denegación que la información solicitada se contenga en un expediente en fase de tramitación, salvo que exista una concreta normativa que regule el determinado procedimiento administrativo de que se trate*. En estos supuestos y en su caso, la denegación del acceso a la información habrá de serlo por el concurso de las excepciones de los artículos 14 o 15 de la Ley 19/2013 u otra norma legal.

9.2. UNA MEJOR REGULACIÓN DE LOS LÍMITES, EN ESPECIAL, DE LA PROTECCIÓN DE DATOS

Respecto de los límites, puede resultar de interés expresar que las limitaciones al derecho de acceso a la información pueden variar en el tiempo y que «se mantienen únicamente mientras perduren los motivos que justifiquen su aplicación». La proposición de ley valenciana expresa que expresa incluso que el solicitante podrá iniciar un nuevo procedimiento siempre que desaparezca la causa (art. 28).

En el ámbito de los límites del artículo 14 hay quienes consideran «sobreros» el de la política monetaria y los relativos a la propiedad intelectual e industrial⁵¹. Sin embargo, es difícil afirmar que no sean derechos o bienes que puedan justificar la restricción puntual del acceso a la información. A mi juicio en buena media podrían incluirse muchas mejoras e incluso refundir los límites de la letra e (prevención, investigación y sanción de los ilícitos), g) (funciones administrativas) y k (garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión). Asimismo, el límite de la letra f) (igualdad procesos y tutela judicial) ya cuenta con un importante acervo que bien permitiría detallar el alcance de la restricción según el tipo de información de que se trate, afectación a un proceso judicial, abierto o no abierto, etc.

Especialmente las mejoras regulatorias deben darse respecto de la protección de datos, en buena medida el artículo 15 debería reformularse al completo. En cualquier caso, respecto de los datos sobre infracciones administrativas cabría introducir diversas matizaciones, como si se trata de procedimientos abiertos o cerrados, si el

⁵⁰ INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE, ICO, *Dealing with vexatious requests (section 14)*. *Freedom of Information Act*, Version 1.3, p. 21. <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf>.

⁵¹ *Ibidem*.

solicitante es un interesado, o quien fuera denunciante, especificaciones respecto de la identidad de las personas denunciantes o que participaron en la fase de diligencias preliminares, etc. Especialmente procedería introducir modificaciones o supresiones en el apartado 3º, dando algunos lineamientos más claros.

El artículo 15. 4º Ley 19/2013 es muy positivo. Son muchos casos en los que la respuesta a una solicitud de acceso pasa por una disociación o anonimización. Sin embargo, la ley debería contemplar expresamente como causa de denegación: *los supuestos en los que se deba efectuar una manipulación de la información o documentos para dar acceso parcial a través de la disociación o anonimización que supongan una carga de trabajo excesiva o requieran esfuerzos desproporcionados que no guarden relación proporcional con el interés público del acceso a la información.* Se trataría de un motivo de denegación de la solicitud, mientras que actualmente la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) Ley 19/2013 de necesidad de reelaboración no es propiamente aplicable a estos supuestos.

Igualmente la ley debería tener en cuenta que el formato o condiciones del acceso a la información puede condicionar la decisión misma de facilitar el acceso, dado que puede tener más o menos peligro potencial para los datos personales. Se trata de una cuestión importante que la regulación no contempla y hay que poder dar una respuesta a supuestos en los que facilitar el acceso electrónico, en formatos reutilizables o fácilmente gestionables generan un mayor peligro que su facilitación en papel o formatos menos gestionables. La facilitación de información en estos supuestos podría venir acompañada de una posible trazabilidad así como de la advertencia de no poder someter la información a ulteriores tratamientos, como especificación del artículo 15. 5º.

También puede valorarse la posibilidad de involucrar a los delegados de protección de datos en la tramitación de las solicitudes de información, al menos regular la posibilidad de formularles consulta siempre que se cumplan los plazos máximos para dar respuesta a las solicitudes de acceso.

10. MEJORAS DEL PROCEDIMIENTO, TRAMITACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO

Por cuánto el procedimiento en el derecho de acceso hay que hacer una labor pedagógica, pero también jurídica, sobre la importancia que tiene que los solicitantes faciliten motivos por los que se solicita la información, pese a que no sea ni mucho menos obligatorio exponerlos. Y es que, en no pocas ocasiones, la falta de información sobre tales motivos dificulta saber el posible interés público de la información solicitada, que permitiría efectuar una adecuada ponderación sobre la existencia de restricciones o límites de los artículos 14 o 15 de la Ley. No olvidemos que para el Tri-

bunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) el interés público de la información vinculado a la cualidad del solicitante es un elemento muy importante para otorgar una mayor protección como derecho fundamental. Ello puede tomar la forma normativa antes expuesta como derechos particulares.

La ley también podría dejar claro que los plazos para la tramitación del ejercicio del derecho cuentan desde entrada de la solicitud en el registro del sujeto obligado y no en el del concreto órgano.

La necesidad de dar trámite a las alegaciones de terceros interesados es una cuestión relevante que ha generado diversas sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo. Entre las últimas, STS de 8 de marzo de 2021 (Roj: STS 890/2021) se deja claro que si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia. Si no se conoce la identidad o no se dispone de datos suficientes para la identificación hay que retrotraer actuaciones para que el órgano administrativo lo haga. En algunos supuestos no es preciso este trámite como con relación a representantes sindicales (STS 1338/20, de 15 de octubre). Resulta de singular interés el Criterio 1/2020, de 5 de marzo⁵² por cuanto a su «consideración especial del trámite de audiencia» (2.4).

Podría valorarse incluir una posible denegación del acceso en los supuestos en los que haya 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. Se trata de algo discutiblemente ya regulado como causa de inadmisión en el artículo 21 d) Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

La legislación podría incorporar expresamente algunos criterios en los que no sea preciso dar trámite de alegaciones. En todo caso, cabe criticar con Civio la opción seguida por el borrador de reglamento estatal en virtud de la cual, si el tercero no formula alegaciones no se otorgará acceso a la información solicitada.

Respecto de la formalización del acceso cabe regular expresamente que el acceso se facilitará en el formato en el que se solicite siempre que así esté ya dispuesta la información o en los casos que ello sólo requiera un sencillo tratamiento informático de cambio de soporte. No obstante, de modo justificado podrá facilitarse en otros formatos. Ello sucedería en el caso mencionado de que la facilitación en un determinado formato genere más peligros para la protección de datos, por ejemplo.

Por cuanto a la identificación en el ejercicio del derecho, puede ser útil una regulación de un régimen específico de acceso sin previa identificación del solicitante como sí exige el artículo 17. 2. a). Cabe destacar la Ley 2/2015, de 2 de abril valenciana de transparencia que en su artículo 15. 2 señala «sin que sea requisito la acreditación mediante certificación electrónica en caso de que la tramitación sea por vías tele-

⁵² https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:0c8964b8-0d31-4812-b1a3-8136d6d015fe/C1_2020-Eventuales.pdf.

máticas» (ver también el art. 43 del Decreto 105/2017, de 28 de julio de desarrollo). Resulta de especial interés el modelo de la Ordenanza de transparencia de Madrid (artículos 23 y ss.) para supuestos en los que el solicitante de información pública no haga constar sus datos de identidad. Se prevé que se facilite la información que ya se halle publicada o que no sea aplicable ninguna causa de inadmisión o ningún límite de los artículos 14 o 15 de la Ley 19/2013. Se dispone que en estos supuestos que se facilita la información por correo electrónico no cabe el régimen de reclamaciones de la Ley 19/2013, sin perjuicio de que se haga la solicitud acorde a esta ley.

11. EL RECONOCIMIENTO DE ALGUNOS DERECHOS Y DEBERES ESPECÍFICOS

El propio derecho de acceso a la información pública es el derecho subjetivo alrededor del cual gira en buena medida la legislación, sin perjuicio de la concurrencia de otros. No obstante, puede ser de interés la expresión de facultades concretas del mismo en la legislación. Así, cabría regular *el derecho a no dar razones de los motivos por los que solicita la información pública*, sin perjuicio de las consecuencias que la falta de dicha información pueda tener para la resolución favorable de su petición de información. Asimismo, es una garantía que la ley puede recoger que *los sujetos obligados adviertan la solicitante de la importancia* que puede tener para que se reconozca favorablemente el acceso a la información pública, *la exposición del tipo de sujeto del que se trata por su posible importancia en el control social de la acción pública*; la explicación de la relevancia e interés público que puede tener la información que solicita o el tratamiento de la misma que tenga previsto y su posible conexión con intereses que no sean sólo particulares. Ello es así en directa aplicación de la doctrina de la STEHD Gran Sala, de 8 de noviembre de 2016 caso Magyar (§ 156 y § 158-169) para caracterizar como derecho fundamental el acceso solicitado.

También puede resultar de utilidad reconocer *el derecho que se exprese la inexistencia de la información o documentos solicitados y, en su caso, los motivos de la misma y las acciones realizadas para su localización*. En los supuestos en los que por el contexto jurídico la información o documento debieran existir, habrá de facilitarse justificación de la inexistencia de la información y de todas las acciones realizadas para conseguirla. Todo ello salvo que dar dicha información en sí suponga una excepción del artículo 14 o 15⁵³.

Procedería asimismo reconocer *el derecho a conocer las modalidades, soportes o formatos en que la información se encuentra disponible o el formato en que se conserva la infor-*

⁵³ A este respecto me remito a una doctrina ampliamente reiterada en el Consejo valenciano desde, Res. exp. 19/2015, 28.10.2016. También cabe mencionar el derecho a ser informado si los documentos que contienen la información solicitada o de los que puede derivar dicha información, obran o no en poder del órgano o entidad, en cuyo caso, éstos darán cuenta del destino dado a dichos documentos (art. 4 b), Ordenanza tipo de transparencia de la Federación Andaluza, 2015).

mación. Y, especialmente, el derecho a que se facilite la información en la forma o formato solicitado y, en su caso, a conocer las razones por las que ello no se produce. A este respecto, la proposición de ley de Ciudadanos prescribiría que el acceso a la información se realizará por vía electrónica y en un formato que asegure la reutilización (art. 22.1º).

Asimismo cabría regular también el derecho a ser informado de los recursos y reclamaciones que procedan contra la denegación o el acceso parcial a la información solicitada. También, el derecho al uso de la información obtenida en el marco de la legislación vigente, en particular la relativa a la reutilización de la información y propiedad intelectual, la protección de datos y la libertad de expresión e información. Cabría añadir que el sujeto obligado no será en ningún caso responsable del uso que cualquier persona realice de la información pública.

Al tiempo del reconocimiento de algunas garantías en la forma de derechos, puede ser de utilidad jurídica la inclusión de algunos deberes de los solicitantes de información pública. Así: el deber de hacer buen uso de la información que obtengan de las Administraciones Públicas en sus comunicaciones y relaciones electrónicas, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas. En especial, deber de respetar las exigencias jurídicas respecto de la información administrativa a la que se accede legítimamente, sin desviar los posibles usos de la misma, especialmente en razón del respeto a la intimidad, la protección de datos o, en su caso, la propiedad intelectual. Todo ello, sin perjuicio de la libertad de expresión o información u otros derechos. Igualmente puede expresarse el deber de garantizar la veracidad de los datos de identificación que facilite y, en el caso de facilitar información, que esta sea veraz, completa y actualizada y, por último, el deber general de utilizar los modelos o sistemas electrónicos de solicitud y demás documentos electrónicos normalizados en las relaciones electrónicas que estén disponibles.

12. EJECUTIVIDAD DE LAS RESOLUCIONES, INFRACCIONES Y SANCIONES Y COMPETENCIAS DE LAS AUTORIDADES INDEPENDIENTES FRENTE A INCUMPLIMIENTOS

Como los informes de los últimos años reflejan y algunos casos particulares algo alarmantes, se hace necesario asegurar la ejecutividad de las resoluciones de las autoridades de transparencia. Los diferentes informes como el Informe de Justicia Administrativa ya referido refleja muy preocupantes datos por cuanto la litigiosidad e incumplimiento de resoluciones de las autoridades de transparencia⁵⁴. Posiblemente el caso de RTVE con Samuel Parra es el más demencial⁵⁵. A este respecto puede resultar de interés la regulación de posibles incidentes de ejecución y de acudir a los me-

⁵⁴ Por ejemplo, SASTRE DÍEZ, S. (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa*, cit. 2021, p. 345.

⁵⁵ En uno de los supuestos, el Consejo estatal reconoció el derecho de acceso, que fue ratificado por la Audiencia Nacional y, a fecha de hoy, no se ha facilitado el acceso. <https://www.formulatv.com/noticias/samuel-parra-hombre-puesto-evidencia-opaca-transparencia-rtve-89618/>.

dios de ejecución forzosa previstos por el artículo 100 Ley 39/2015. De igual modo es preciso reforzar estas posibilidades con la amenaza disciplinaria. La ley estatal no incluye régimen sancionador respecto de la transparencia. Varias leyes autonómicas cuentan con este teórico respaldo disciplinario, sin embargo, no se conoce caso alguno de aplicación⁵⁶. Ello es debido a que el modelo elegido es el del, si se me permite, *zorro vigilando a las gallinas*: es el sujeto obligado incumplidor quien debe sancionarse a sí mismo. Algo tan improbable como levantarse del suelo uno mismo estirando de sus propios pelos. De ahí, que además de la tipificación de infracciones por incumplimiento de las resoluciones de las autoridades de transparencia, cabe disponer garantías como un papel determinante de la autoridad de transparencia no sólo para instar procedimientos, sino en su tramitación y decisión última. En este sentido se ha dado cierto avance con el artículo 86 Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid. El mismo dispone que «el Consejo de Transparencia y Participación iniciará e instruirá el procedimiento sancionador. A tal efecto, corresponderá al Presidente del Consejo la incoación del procedimiento y al pleno del Consejo su instrucción». La decisión última corresponde al órgano competente, si bien se atribuye un mayor papel protagonista a la autoridad de transparencia.

Y al menos en el caso de los incumplimientos de las resoluciones de la autoridad de transparencia correspondería podría valorarse atribuir la competencia sancionadora a la autoridad de transparencia y no al sujeto obligado.

13. PARA CONCLUIR, CABE APOSTAR POR LA GESTIÓN DOCUMENTAL COMO ESPINA DORSAL DE LA TRANSPARENCIA

Ya se ha hecho referencia a la esencialidad del principio de la transparencia en el diseño. Excede a las posibilidades de esta aproximación analizar las fundadas propuestas que desde el sector de archiveros y documentalistas desde siempre se efectúan⁵⁷. Hay que partir de que los datos, información y documentos son un mismo concepto informacional que exige el establecimiento de un sistema integrado de gestión de

⁵⁶ En el caso de Valencia, son ya muy reiterados los casos en los que se ha instado un procedimiento sancionador a municipios, que curiosamente en todos los casos nunca han considerado que hubiera motivos. En Andalucía, la situación parece similar. RUIZ-SILLERO, M^a T., «El primer expediente sancionador incoado por el incumplimiento de la Ley de transparencia pública de Andalucía», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10. Primer Semestre 2020, pp. 49-64.

⁵⁷ La literatura es copiosa. Me permito remitir ahora a las propuestas de SOLER, J. (Presidente de la Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos de Cataluña), «Propuestas», MARTÍN, I., (coord.) *Conclusiones V Congreso Internacional...* cit. También, DE ANDRÉS, R. y SIERRA, J. (coords.), *La función de archivo y la transparencia en España*, Universidad Complutense— Archiveros Españoles en la Función Pública, 2018. <https://eprints.ucm.es/49605/1/LIBRO%202018%20LA%20FUNCION%20DE%20ARCHIVO%20Y%20LA%20TRANSPARENCIA.pdf>

ARCHIVEROS ESPAÑOLES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Aportaciones respecto el anteproyecto de reglamento estatal*. https://archiverosacfp.org/wp-content/uploads/2021/10/Aportaciones-AEFP_RD-AHMS.pdf.

documentos, información y datos. Es precisa la incorporación de la publicidad activa a los instrumentos de descripción de la información y de gestión. Hay que conectar la ley española de transparencia con la gestión documental y con la gobernanza de la información y del dato. Sólo se están dando los primeros pasos en la materia con la creación de la oficina del dato a nivel estatal, aunque enfocada a la reutilización. Y especialmente con el pionero Decreto 76/2020, de 4 de agosto, de Administración digital que regula el gobierno del dato para Cataluña, vinculado a la gestión archivística, aunque tampoco muy conectado con la transparencia. Se reclama un Sistema Integral de Información y Conocimiento bajo el concepto de Sistema de Gobernanza de la Información. Las cuestiones de interoperabilidad siguen siendo muy importantes y no se afronta la gestión documental de los expedientes electrónicos: creación, descripción, clasificación y preservación, en todo su iter productivo. Me permito ahora señalar que el concepto de archivo único (art. 155 Ley 40/2015) aparece mal dimensionado y desconectado de la transparencia.

Concluye así este conjunto de propuestas de reforma de la legislación de transparencia. Parece haber disposición a los cambios y mejoras y las que, con la mejor intención, posiblemente no acierto, aquí se han formulado deseando que puedan facilitar el debate para la mejora de la legislación.

14. BIBLIOGRAFÍA

- ACCESS INFO, «Comentarios» a la proposición de ley, 21 abril de 2017, 2017, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/04/comentarios_propos_ley_integral_protect_denunciantes.pdf.
- ARCHIVEROS ESPAÑOLES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Aportaciones respecto el anteproyecto de reglamento estatal*. https://archiverosaefp.org/wp-content/uploads/2021/10/Aportaciones-AEFP_RD-AHMS.pdf.
- BLANES, M. Á., *Comentarios al borrador del Reglamento de la Ley 19/2013 de transparencia* (Tercera versión 28-2-2019), 4 abril, 2019, <https://miguelangelblanes.com/2019/04/04/comentarios-al-borrador-del-reglamento-de-la-ley-19-2013-de-transparencia-tercera-version-28-2-2019/>.
- BOIX, A., «Límites al derecho de acceso a la información pública en procedimientos de información y actuaciones previas», en COTINO, L. y BOIX, A. (ed.), *Los límites al derecho de acceso ... cit.*, pp. 228-242.
- CERRILLO, A. y CASADESÚS, A., «El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño», *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 19, 2018, pp. 6-16.
- CIUDADANOS, *Propuestas de regeneración democrática e institucional*, 2015 https://www.ciudadanos-cs.org/var/public/sections/page-nuestras-ideas-reformas-democraticas-institucionales/reformas-democraticas-institucionales.pdf?_v=136_0.

- COALICIÓN PRO ACCESO, *Declaración en el Día Internacional del Derecho de Acceso Universal a la Información*, del 28 de septiembre de 2021. <https://www.access-info.org/wp-content/uploads/2021-Declaracion-del-Dia-Internacional-CPA-CIT-2.pdf>.
- COMISIONADO DE TRANSPARENCIA DE CANARIAS, *Aportaciones al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013*, versión 28.2.2019. <https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/dam/jcr:182592d0-eb32-4223-b008-c303605a8810/ComisionadoCanarias.pdf>.
- CONSEJOS Y COMISIONADOS DE LA TRANSPARENCIA, *Declaraciones*, (Cádiz 2018, Málaga 2019, Madrid 2020, Alicante 2021), <https://transparenciacanarias.org/tag/red-de-consejos-y-comisionados-de-transparencia/>.
- COTINO, L., «Derechos de las personas y derechos de los interesados en sus relaciones con las administraciones públicas: una visión en paralelo», en CAMPOS, C. (ed.), *Manual sobre el nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Wolters Kluwers— El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2016, pp. 485-528.
- «La regulación del uso de medios electrónicos en la difusión activa de información pública y el ejercicio derecho de acceso», en MARTÍN, I., (coord.), *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, INAP (Colección INAP Investiga), Madrid, 2017, pp. 397-432.
- «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental», en *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 40 2.º semestre 2017, 279-317. DOI: <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20910>.
- «Criterios relevantes e innovadores del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana», en #RET, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9. Segundo 2019, pp. 39-68. Acceso en <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/57>.
- «Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia», en COTINO, L. y BOIX, A. (ed.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública... cit.* pp. 22-64.
- «Prólogo. El momento de impulsar la transparencia y el gobierno abierto», en SÁNCHEZ DE DIEGO, M. y SIERRA, J. (coords.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto*, El Consultor de los Ayuntamientos-Wolters-Kluwer, Madrid, 2020, pp. 15-20.
- COTINO, L. y BOIX, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020.
- DE ANDRÉS, R. y SIERRA, J. (coords.), *La función de archivo y la transparencia en España*, Universidad Complutense- Archiveros Españoles en la Función Pública, 2018. <https://eprints.ucm.es/49605/1/LIBRO%202018%20LA%20FUNCI%C3%93N%20DE%20ARCHIVO%20Y%20LA%20TRANSPARENCIA.pdf>.

- FERNÁNDEZ, S., «Publicidad activa: Régimen General», GAMERO, E. (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público*, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 849-912.
- FERNÁNDEZ S. y PÉREZ J. M. «Crónica de jurisprudencia de transparencia y buen gobierno», *Revista General de Derecho Administrativo*, Iustel.
- GUICHOT, E. y BARRERO, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant, Valencia, 2020, pp. 197 y ss.
- GUICHOT, E., *Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública*, Consejo de Transparencia, 2017, https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:977fc69c-b6a9-4df6-90d8-25d5b75993a9/Informe_requisitos_identificacion.pdf.
- GUTIÉRREZ, A., «Tres años de la Ley de transparencia: perspectiva de una activista», en #RET *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5. Segundo Semestre, 2017, <http://acreditra.com/ret-numero-5/>.
- INFORMATION COMMISSIONER'S OFFICE, ICO, *Dealing with vexatious requests (section 14). Freedom of Information Act, Version 1.3*, p. 21. <https://ico.org.uk/media/for-organisations/documents/1198/dealing-with-vexatious-requests.pdf>.
- MARTÍN, I.: (coord.), *Conclusiones V Congreso Internacional de celebrado en Toledo sobre Innovación Tecnológica y Administración Pública. La reforma de la Ley estatal de Transparencia: retos y posibilidades* Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. (2017): <http://blog.uclm.es/ceuropeos/files/2017/10/TRANSPARENCIA-CONCLUSIONES-1.pdf>.
- «10 propuestas de reforma para 10 carencias detectadas», en MARTÍN, I., (coord.) *Conclusiones V Congreso Internacional...cit.*
- «Los límites efectivos al derecho de acceso», COTINO, L. y BOIX, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso cit.*, pp. 65-98.
- MARTÍN, I. y OTROS, *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia: algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2019.
- MATÍA, E. «Derecho a la información de los representantes políticos, protección de datos y transparencia», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 2017, pp. 129-151, p. 144.
- MESEGUER, J., «El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia», *Revista española de la transparencia*, núm. 6, 2018, pp. 39-48.
- MIR PUIGPELAT, O. *Transparencia y procedimiento administrativo: el derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Aranzadi, Cízur Menor, 2019.
- PALOMARES, M., «Proyecto del reglamento de transparencia, acceso a la información y buen gobierno en España: estudio general y reflexiones», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 12, diciembre 2016, pp. 230-271. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5796620.pdf>.

- PSOE, *Propuesta socialista de reforma constitucional: por un nuevo pacto de convivencia*, 2015, <https://www.psoe.es/media-content/2015/10/Propuesta-reforma-constitucional.pdf>.
- RAMS, L.: «La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto», *Anuario de Transparencia Local*, núm. 1, 2018, pp. 43-90. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1947/05_RAMS_P43_P90_ATL_2018.pdf?sequence=1.
- «La protección de la identidad de los denunciantes en los expedientes sancionadores: Su carácter de límite ante el ejercicio del derecho de acceso a la información», pp. 197-227 en COTINO, L. y BOIX, A. (eds.), *Los límites al derecho de acceso... cit.*
- RUIZ-SILLERO, M^a T., «El primer expediente sancionador incoado por el incumplimiento de la Ley de transparencia pública de Andalucía», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 10. Primer Semestre 2020, pp. 49-64.
- SÁNCHEZ DE DIEGO, M., *Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*, de 27 de noviembre de 2008, traducción no oficial al español, <http://goo.gl/NBAW4s>.
- SÁNCHEZ DE DIEGO M. y TEJEDOR L., «El derecho de acceso a la información pública en España y los Países Bajos. Dos escenarios mejorables», *Estudios de Deusto*, vol. 64, núm. 2 (2016) DOI: [https://doi.org/10.18543/ed-64\(2\)-2016](https://doi.org/10.18543/ed-64(2)-2016), pp. 305-343.
- SASTRE DÍEZ, S. (dir.), *Informe sobre la Justicia Administrativa*, 2021, CIJA-UAM, CGPJ, CEPC. <https://cija-uam.org/433-2/>.
- SOLER, J. (Presidente de la Asociación de Archiveros y Gestores de Documentos de Cataluña), «Propuestas», en MARTÍN, I., (coord.) *Conclusiones V Congreso Internacional... cit.*
- VELASCO, C., «Hacia una reforma de la Ley estatal de transparencia: retos y propuestas de mejora», *Anuario de Transparencia Local*, núm. 2, 2019, pp. 49-76.