



FACULTAD DE DERECHO

**APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE
TRANSPARENCIA EN EL
FUNCIONAMIENTO DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Autor: Lourdes Pérez Bernal

Grado en Derecho y Diploma en Business Law

Derecho Administrativo

Tutor: Don Antonio Jesús Alonso Timón

MADRID 2017

I.	Introducción	6
II.	El principio de transparencia; concepto, características y origen.	7
III.	La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	10
	A. Nociones básicas.	10
	B. Comparación de su aplicación en las distintas Administraciones Públicas.	16
	C. Comparativa de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Incidencia con respecto de la transparencia.	22
IV.	El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.	25
	A. Funciones principales.....	26
	B. Plan estratégico para el cumplimiento de las funciones.....	27
	C. El Dificil acceso a la información.....	28
	D. Como se pide la información	29
	E. La difusión de la cultura de transparencia.....	29
V.	El principio de transparencia en el Derecho comparado.....	30
	A. Con respecto de las Constituciones de cada país	30
	B. Normas de referencia	32
	C. Límites al derecho de acceso.....	33
VI.	Retos sobre la aplicación de la ley en las Administraciones Públicas y la influencia en el funcionamiento de las mismas.....	36
	A. El principio de publicidad activa.....	36
	B. Los límites al derecho de acceso	38
	C. Criterios de aplicación de los límites al derecho de acceso según el Consejo de Transparencia y buen Gobierno.	40
	D. El procedimiento de acceso.....	41
	E. El silencio administrativo.....	42
	F. La formalización del acceso.....	43
	G. Las causas de inadmisión	44
VII.	Controversia en la aplicación de la ley de transparencia y buen gobierno con el principio de protección de datos.....	45
	A. Derecho de acceso a la información pública.....	46

B. Derecho a la protección de datos.....	48
C. Normativa aplicable y determinaciones sustantivas, procedimentales, de garantías y organizativas que permitan maximizar la eficacia de ambos derechos.	51
D. La publicidad activa	53
VIII. Aplicación práctica de la Ley de Transparencia.	53
IX. Conclusión.....	62
X. Bibliografía	63

Abreviaturas

CE	Constitución Española
LTAIBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
AAPP	Administraciones Públicas
TCE	Tratado de la comunidad europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
UE	Unión Europea
DF	Disposición final
LPAC	Ley de procedimiento administrativo común
LRPJAP-PAC	Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
CTBG	Consejo de transparencia y buen gobierno
AEAT	Administración estatal de la agencia tributaria
ASEJA	Asociación de empresas de parques y jardines
TRAGSA	Empresa de transformación agraria
LOPD	Ley orgánica de protección de datos
SUP	Sindicato unificado de policía
FNMT	Fábrica nacional de moneda y timbre
INECO	Ingeniería y economía del transporte
RTVE	Radio televisión española

Resumen y abstract

Con esta exposición se pretende la explicación del principio de transparencia en el funcionamiento de las administraciones públicas, profundizando en las normas que lo regulan, su aplicación práctica en las instituciones de carácter público, así como la evolución y comparación del mismo, tanto a nivel nacional como internacional. Se observará como un principio tan ideal como parece, a veces no es tan sencillo en su desarrollo, siendo fundamental su presencia en el actuar de la administración, dotando al sistema legal español de una fiel imagen democrática para resultar en un sistema dirigido a la resolución de cualquier consulta o petición de información por parte de los ciudadanos.

Palabras clave: Transparencia, Consejo de Transparencia, democracia, información, administración pública, accesibilidad, publicidad activa.

The purpose of this presentation is to explain the principle of transparency in the functioning of public administrations, by examining the rules that govern it, its practical application in public institutions, and the evolution and comparison thereof National As international. it is observed as an ideal principle in its development, being fundamental its presence in the administration, giving the legal system a democratic electoral image to result in a system directed to the resolution of any query or request for information made by citizens.

Key words: Transparency, Transparency Council, democracy, information, public administration, accessibility, active publicity.

I. Introducción

España, según propugna el art. 1 de la Constitución se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Tradicionalmente un estado de Derecho es aquel que actúa sometido a la norma jurídica. Sin embargo, hoy día Estado de Derecho y Transparencia son dos términos cuasi sinónimos. En palabras del profesor Alonso Timón “la transparencia debería ser el elemento vertebrador de un Estado Social y Democrático de Derecho como el que concibe la Constitución española.”¹

No existe mención expresa al principio de transparencia en nuestro texto constitucional. Sólo podría verse un reflejo del mismo en el art. 105 cuando regula la participación ciudadana y el acceso a los archivos y registros administrativos.

Esta nace en 1978 tras un largo período de dictadura, no existiendo en la Europa continental una preocupación y sensibilidad especial hacia este principio. Quizás podría entenderse que en una primera fase del constitucionalismo español que comienza en 1978 hay otros principios más preocupantes, como la participación, la democratización del sistema político, el sistema de partidos, o el principio de legalidad. La transparencia es algo más moderno y en apariencia, un principio propio de democracias más avanzadas. Pero sin embargo, la transparencia es el espíritu del Estado de Derecho porque hace que todo lo que ocurre en ese Estado sea visible, entendiéndose entonces que todo lo que no es visible no es Estado de Derecho, aunque hay muchas posturas doctrinales con respecto a esta reflexión. El 9 de diciembre de 2013 se aprobó en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), tras diez legislaturas de gobiernos democráticos. La Unión Europea, como la mayoría de los Estados Europeos, contaba ya con legislaciones específicas que regulan la transparencia y el derecho a la información pública, mientras que España presentaba un derecho insuficiente y fragmentado que no concordaba con la legislación de la mayoría del resto de países de la Unión. Desde que Suecia en 1766 aprobara la primera ley que recogía el derecho de los ciudadanos a acceder a la información en manos de organismos públicos, han sido muchos países y

organizaciones internacionales las que han adoptado normas en materia de transparencia.

Nuestra ley es una ley novedosa y actual, que incorpora muchas de las experiencias existentes en los países que llevan la delantera en este ámbito de participación ciudadana, siendo una ley básica que obliga a todo el territorio nacional. Es una ley que hará crecer el sentimiento ciudadano de vivir una democracia más participativa.²

II. El principio de transparencia; concepto, características y origen.

El principio de transparencia se configura dentro del derecho como un principio implícito en todas las actuaciones que lleva acabo la administración, no pudiendo establecer ningún impedimento o procedimiento que perjudique la comunicación entre las administraciones de distintos territorios. Además, toda la información que proporcione la administración será de manera gratuita y clara para el ciudadano. Ya es grande la diferencia entre los regímenes de las administraciones públicas de cada localidad como para que sea la propia administración la que dificulte el intercambio de información entre ellas. Sin embargo, si se lleva a últimos términos, podría entenderse como un intercambio de información entre entes públicos que vulneran el principio de confidencialidad.

Se predica de nuestra propia Constitución Española (CE) en el art 105 b) y c), que:

“La ley regulará: b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.” Por lo que se entiende entonces que los ciudadanos, generalmente, tendrán acceso a la información pública. Y este artículo el que deriva en una explícita regulación del mismo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sobre el procedimiento para solicitar la información y los límites aplicables a este derecho. No podrán pedir

² Esther Arizmendi Gutiérrez.: Estudio comparado sobre la normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública. Instituto Nacional de Administración pública. Madrid 2016, 1º edición, pág. 13.

información sobre las siguientes materias, cuando cause un perjuicio a las siguientes materias:

- La seguridad nacional.
- La defensa.
- Las relaciones exteriores.
- La seguridad pública.
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.
- La protección de datos personales.

Relacionado con el principio de Publicidad, *la* transparencia implica al poder público a llevar acabo sus acciones de manera cristalina, dejándose ver en la mayoría de los casos (salvo previsión legal) en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes para con los ciudadanos. Se pretende así una adecuada formación de la opinión pública.

Como buen ejemplo del funcionamiento adecuado de un sistema democrático, es importante destacar también la función legislativa del Parlamento, debido a su incidencia en el procedimiento de elaboración de las leyes. Además, debemos destacar el acelerado desarrollo que no solo en España está sucediendo, sino también en otros países de la Unión Europea, debido al gran impulso comunitario.

Según el art 23.1 CE, “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, podemos ver que no es una mera declaración el principio democrático consolidado en el art 1.1 CE, así como el art 9 CE, que establece la imposibilidad de que la administración imponga obstáculos que impida o dificulten la

participación ciudadana, con la garantía sobre la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. También establece el Tratado de Maastricht (Tratado de la Comunidad Europea, TCE) en su art 1. Párrafo 2, que la propia Unión tomará decisiones “de la forma más próxima a los ciudadanos” y de la forma “más abierta posible”.

Teniendo como base este último precepto, se desarrolla el Reglamento 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo,³ siendo la normativa con más transcendencia en el derecho derivado. Su base jurídica reside en el artículo 255 del TCE, y su objeto esencial es garantizar del modo más completo posible el derecho de acceso al público a los documentos, así como determinar cuáles son los principios y límites por los que debe regirse este derecho. Reconoce el derecho de acceso a “todo ciudadano de la Unión, así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado Miembro” (art 2.1) aunque también reconoce este derecho a “toda persona física o jurídica que no resida ni tenga su domicilio social en un Estado miembro” respetando los principios, condiciones y límites definidos en el propio Reglamento. Su ámbito de aplicación recaerá sobre los documentos que obren en poder del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, siendo esta premisa susceptible de reforma, ya que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce que los ciudadanos ya no tienen que limitarse a solicitar documentos de estas tres instituciones, sino que podrán presentar sus peticiones ante todos los órganos, instituciones u organismos de la Unión Europea (UE).

Es importante destacar que el Reglamento en su art 4.5 establece que un Estado Miembro puede solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho estado, regulando al mismo tiempo la situación contraria, estableciendo como deberá actuarse en caso de que un Estado reciba una petición de información respecto a un documento cuyo origen esté en una institución comunitaria. Por ello el art 5 del Reglamento redacta que “consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento. Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución”

³ Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

III. La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A. Nociones básicas.

Toda acción política debe basarse en la transparencia, en el acceso a la información pública y a las normas de buen gobierno.

Con esta premisa nace la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Tiene un triple alcance:

- Incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, articulada a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas.
- Reconoce y garantiza el acceso a la información, siendo un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo.
- Establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos y las consecuencias si incumplen con aquellas.

Con ello, las instituciones públicas españolas se asemejan a aquellas instituciones de otros países que ya tienen normas que atienden a esta materia, consolidándose como países democráticos que favorecen así al crecimiento económico y desarrollo social.

La finalidad no es otra que acercar la actividad de la administración a los ciudadanos, teniendo estos suficientes materiales para “jugar” mejor y con más criterio la capacidad y actuación de sus responsables públicos.

Esta ley surge como reacción a la insuficiencia de transparencia que reclamaba la propia sociedad, así como las actuaciones políticas del gobierno, vinculando a un gran número de sujetos, como la administración pública o los órganos del Poder Legislativo.

En cuanto a la información que aporta relevancia jurídica, la ley contiene un amplio repertorio de documentos que, siendo publicados, garantizan la seguridad jurídica, así como un amplio catálogo accesible para los ciudadanos, otorgando relevancia económica y presupuestaria. Y con esto, se estima la necesidad de publicación de la información que con mayor frecuencia sea objeto de solicitud de acceso, de modo que

las obligaciones de transparencia sean entendidas conforme a lo que demandan los intereses de la ciudadanía.

Otra norma que contempla el acceso a la información pública es la ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que amplía y protege lo que se pretende con la ley de transparencia, haciendo referencia a la ahora posible comunicación con la Administración por medios electrónicos, implantándose una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.

Estructura de la Ley

La ley tiene 40 artículos distribuidos en: el Título Preliminar, 3 Títulos, 8 disposiciones adicionales y 9 disposiciones finales, texto mucho más completo que el proyecto de ley aprobado el 27 de julio de 2012, que era un texto más corto con 29 artículos distribuidos en tres títulos, 5 disposiciones adicionales y también 9 disposiciones finales.

El Título Preliminar comienza proclamando el art.1 el Objeto de la ley: *Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.*

El Título I trata la Transparencia de la actividad pública desde los Artículos 2 a 24, regulando tanto el ámbito subjetivo como el objetivo. Así, es la Ley la que regula e incrementa la transparencia de la actividad de todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas.

1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.

b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.

c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.

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

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

f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. (La letra f del precepto dedicado a la Casa del Rey no estaba prevista en la redacción del proyecto de ley, de este modo al incluirla la ley 19/2013 hace que la legislación española vaya más allá que otras legislaciones europeas).

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

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

i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el

artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

Es importante destacar el Capítulo II, que trata sobre la Publicidad Activa (art. 5 a 11). El proyecto de ley contenía 5 artículos en este capítulo frente a los 7 que dedica la ley, de modo que en la ley aprobada se añade el artículo 9 dedicado al Consejo de Transparencia y el art. 11 dedicado a los principios técnicos que han de regir el portal de Transparencia.

¿Qué debemos entender por publicidad activa? Información que en sí misma debe ser pública sin necesidad de solicitud previa. Es la propia ley la que engloba bajo esta denominación varios tipos de información, como por ejemplo el art 5, que trata los principios generales de la publicidad activa, estableciendo en su primer apartado los sujetos que deben publicar la información concreta, las obligaciones de transparencia y los límites de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15.

La ley 19/2013 impone la obligación que las Administraciones Públicas publiquen en sus Sedes Electrónicas o páginas web de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad. Dicha publicación deberá hacerse de manera clara estructurada y entendible.

También en este capítulo se establecen 2 instrumentos fundamentales:

- Como órgano de control, El consejo de transparencia y buen gobierno.
- Como órgano de gestión, El portal de transparencia, como punto de encuentro y de difusión, que muestra una nueva forma de entender el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

Y el Capítulo III, trata el Derecho de Acceso a la información pública (art. 12 a 24), del que son titulares todas las personas y que podrán ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que sea necesario por la naturaleza de la información o por entrar en conflicto con otros intereses protegidos. Para entender el concepto de información pública, acudimos al art 13 de la ley, del que se predica que *“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”*.

Como se desarrollará más adelante, la valoración de la relevancia de la información se hace conforme a un test de daño y de interés público en la divulgación, de manera proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. El procedimiento establecido en la ley es ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración general del Estado. Se regula en el art 18, no incluyéndose finalmente en la ley aprobada la causa de inadmisión contenida en el proyecto de ley y referida al hecho de que la solicitud afectara a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no fuera posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para dictar la resolución. En el art. 20 se otorga el plazo de un mes para dictar resolución, ampliable a otro mes en atención al volumen o complejidad de la solicitud. El silencio, en caso de que transcurra el plazo de resolución será negativo.

Para las impugnaciones, se crea una reclamación potestativa y previa a la vía judicial, atendida por el Consejo de Transparencia y Buen gobierno, organismo independiente que sustituye a los recursos administrativos. Sin embargo, Las resoluciones ponen fin a la vía administrativa y son susceptibles de recurso contencioso administrativo.

En cuanto a los límites de los artículos 14 y 15, referidos a los *Límites al derecho de acceso y Protección de datos personales*, a la hora de establecerlos, utiliza conceptos jurídicos indeterminados, que pueden ser amplios y abstractos, pudiendo abarcar el todo y la nada.

Con respecto al Título II, en sus Art. 25 a 32, hace referencia al Buen Gobierno. Cabe destacar el ámbito de aplicación de ley, regulado en el art 25, además del razonamiento

dado en el preámbulo de la ley con respecto a sus competencias, solo tendrá competencias en aquellas Comunidades Autónomas con las que haya firmado convenio al efecto, quedando en otros casos en manos del órgano autonómico que haya sido designado para tener las competencias que a nivel estatal asume el consejo.

Es importante destacar cuáles son los principios del buen gobierno, estableciendo entonces el art.26 una serie de principios generales (art.26,2ª) y unos principios concretos de actuación (art.26,2 b).

Y por último, en cuanto al Título III, la ley crea y regula el Consejo de Transparencia y Buen gobierno (art. 33 a 40), un órgano independiente con competencias de promoción de la cultura de transparencia al tratarse de algo relativamente nuevo, encargándose también de la supervisión y control de la correcta aplicación de la ley.

Esta institución no se preveía en el proyecto de ley, a diferencia de lo que establece su Disposición adicional primera, referente a la creación de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Además, La ley 19/2013 tiene 8 disposiciones adicionales que se refieren:

- Disposición adicional primera. *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.*
- Disposición adicional segunda. *Revisión y simplificación normativa.*
- Disposición adicional tercera. *Corporaciones de Derecho Público.*
- Disposición adicional cuarta. *Reclamación.*
- Disposición adicional quinta. *Colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos.*
- Disposición adicional sexta. *Información de la Casa de Su Majestad el Rey.*
- Disposición adicional séptima.
- Disposición adicional octava.

Y en cuanto las disposiciones finales, son 9 las que se dan, plasmando la relevancia de las novedades y actualizaciones jurídicas que han ido sucediendo a lo largo de la entrada en vigor de esta ley. A saber:

- Disposición Final (en adelante DF) primera referida a la modificación de la ley 30/92 en su artículo 35 h) y 37 dedicados al acceso a la información. Actualmente esta materia está regulada en la ley 39/2015.
- DF segunda referida a la modificación de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, hoy derogada por la ley 3/2015 de 30 de marzo reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración general del Estado.
- DF tercera modificación de la ley 47/2003 de 26 noviembre referida a la información a publicar en materia presupuestaria (art.136,4). Artículo modificado posteriormente por la ley 22/2013 de 23 diciembre de presupuestos generales del estado dándole un enfoque más minucioso y detallado.
- DF cuarta se refiere a la modificación de la DA 10 de la ley 6/1997 de 14 de abril LOFAGE, ley actualmente derogada por la ley 40/2015 de 1 de octubre de régimen jurídico del sector público.
- DF quinta referida a la toma de medidas para optimizar el uso de medidas técnicas y humanas adscritas al Consejo.
- DF sexta modifica la ley 10/2010 de 28 de abril de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, que a día de hoy sigue en vigor.
- DF séptima, que prevé el desarrollo reglamentario de la ley y daba un plazo de tres meses para aprobar el Estatuto orgánico del Consejo. Mediante real Decreto 919/2014 de 31 de octubre se aprobó el referido estatuto.
- DF octava determina que salvo, el art 6,2 2º párrafo y art.9, art.10 1 y 2, art.11, art.21,2, art.25,1 , Tít. III y DA 2ª, los demás preceptos se dictan en uso de las competencias exclusivas del Estado en materia de igualdad de todos los españoles (art. 149,1,1º), en lo relativo a las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica (art.149,1,13) y a las bases sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común.

B. Comparación de su aplicación en las distintas Administraciones Públicas.

La LTAIBG se dictó al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución, (competencias exclusivas del Estado en materia de igualdad de todos los españoles, en lo relativo a las bases y coordinación de la

planificación de la actividad económica y a las bases sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común respectivamente) con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda.

BALEARES

Es la primera Comunidad Autónoma que reguló la materia de transparencia, aunque no usara este término en su denominación mediante la aprobación de la ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno.

En esta ley se contiene una regulación específicamente dedicada a la Administración Electrónica (artículos 7 a 12), preceptos cuyo contenido es posteriormente recogido en la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Regula también el acceso a los archivos y documentos públicos y la participación ciudadana en los poderes públicos

Resulta novedoso la creación de premios a quienes colaboren destacadamente en la consecución de la calidad y buenas prácticas.

Como órganos de control y evaluación se crea la Oficina de Evaluación Pública y la Comisión para el conocimiento de las reclamaciones en materia de acceso a la información.

NAVARRA

Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto.

Esta es la segunda regulación autonómica en materia de transparencia en nuestro país, tiene un carácter muy minucioso y detallado, reconociendo en el Título IV toda una serie de medidas tendentes a la participación ciudadana, pudiendo destacar como instrumentos para ello la conversación telemática bidireccional prevista en el art.36, los foros de consulta, los paneles ciudadanos o los jurados ciudadanos con la finalidad estos últimos de analizar los efectos de una determinada acción, proyecto o programa llevado a cabo por la Administración Navarra” (art 41). Se crea así mismo el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanos. En cuanto al órgano de control el art. 71 crea el Consejo de Transparencia de Navarra, sin perjuicio de la queja que puede presentarse ante el Defensor del Pueblo Navarro (art 68).

EXTREMADURA

Esta Comunidad regula esta materia, con la ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura anterior incluso a la ley estatal.

Por destacar algún punto que la diferencia de otras legislaciones autonómicas, es una ley que contiene importantes referencias a las nuevas tecnologías recogiendo incluso en su art. 4 el principio de neutralidad tecnológica: “ la Administración pública ha de apostar por la utilización y promoción de software de código abierto en su funcionamiento, así como por el uso de estándares abiertos y neutrales en materia tecnológica e informática”. También es de destacar la creación del Consejo extremeño de Ciudadanos, definido en el art-38 “como el foro de consulta para el ejercicio de la participación ciudadana.”

En cuanto al órgano de control se encarga al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Estatal (por convenio) el conocimiento de todas las reclamaciones.

ANDALUCÍA

Ley 1/2014 de 24 de junio de transparencia pública de Andalucía. Tiene como objeto, como se establece en su exposición de motivos profundizar en la transparencia de la actuación de los poderes públicos, entendida como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva. Para ello se regulan dos aspectos, la publicidad activa y el acceso a la información activa, no regulando, como sí hace la ley estatal, la materia del buen gobierno. Establece como órgano de control el Consejo de Transparencia y Protección de Datos, se han aunado en una misma entidad el control en el acceso a la información y a la protección de los datos.

LA RIOJA

Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.

MURCIA

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En este texto podríamos destacar como singularidad el principio de anticipación, previsto en el art.3, Letra l “de modo que el diseño y la gestión de las políticas y servicios responda a estrategias que permitan anticiparse a las preocupaciones y demandas de la ciudadanía, en pro de la efectividad de las políticas públicas”.

El art. 33 establece 4 instrumentos donde materializar la participación ciudadana, las Aportaciones ciudadanas, las Consultas públicas, las iniciativas ciudadanas y los procesos de deliberación participativas

Como órgano de control se establece el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia.

CANARIAS

Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública. Tiene una estructura y contenido similar a la ley estatal, pero sin incluir preceptos dedicados al buen gobierno. Se establece como órgano de control para el acceso a la información el Comisionado de Transparencia y acceso a la Información.

CATALUÑA

Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Aunque con el mismo nombre que la ley estatal en su art 1 declara unos objetivos mucho más amplios incluyendo como hacen otras legislaciones autonómicas la participación y colaboración ciudadana.

Entre sus definiciones podemos destacar la mención que hace a los grupos de interés al que luego dedica el Título IV creando un registro para ellos, e incluyéndolos en el ámbito de aplicación de la ley. Así el art 45 define el citado Registro como “El Registro tiene como finalidad la inscripción y el control de las personas y organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses de terceras personas u organizaciones.” Se establece como órgano de control la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública.

CASTILLA-LEÓN

Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Es una ley poco extensa con sólo 18 artículos La ley castellana se refiere a la transparencia, acceso a la información y participación, pero no se regula la materia del buen gobierno. Como órgano de control del cumplimiento de la ley se crea el Comisionado de Transparencia y se atribuyen sus funciones al Procurador del Común

ARAGÓN

Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Llama la atención de este texto que en su artículo 8 entre los sujetos obligados por la ley cuando cita a las entidades privadas recoge expresamente a las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de entidades religiosas, que perciban de las Administraciones públicas aragonesas durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros.

La ley estatal prevé un caso similar pero sin llegar a citar expresamente entre las entidades privadas a las que se aplicaría, a las iglesias, confesiones o comunidades religiosas

Sorprende también en esta ley que se contengan un precepto concreto referido a facilitar el acceso a la información sobre violencia y represión durante la Guerra Civil y el Franquismo (art.35)

Como órgano de control el art. 37 crea el Consejo de Transparencia de Aragón.

VALENCIA

Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana
La estructura de la ley es muy similar a la ley estatal, pero dedicando un Título, el V, a la participación ciudadana.

Así en su art. 49 prevé la creación de El Consejo de Participación Ciudadana y también de modo expreso se dedica un capítulo a la Participación ciudadana de los valencianos en el exterior

El art.24 establece como órgano de control el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

GALICIA

Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.

Destacar como singularidad de la ley gallega la creación en su art.32 del Comisionado de la Transparencia con funciones de asesoramiento y control y atribuyéndose el ejercicio de esas funciones al Valedor del Pueblo. Se crea también la Comisión de Transparencia adscrita al Valedor del Pueblo y por otro lado también la Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación de la Xunta de Galicia. Entre las medidas destinadas a la regulación del buen gobierno se dedican varios artículos al

régimen de incompatibilidades, el deber de abstención e incluso limitaciones al ejercicio de actividades posteriores al cese de altos cargos.

También se crea La Oficina de Incompatibilidades y Buenas Prácticas de la Xunta de Galicia será el órgano competente para la gestión del régimen de incompatibilidades.

CASTILLA –LA MANCHA

Se ha aprobado muy recientemente la ley 4/2016 de 15 de diciembre de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla –La Mancha.

Esta ley, en su afán por defender la transparencia define en su artículo 43 una nueva figura jurídica muy interesante, los grupos de interés, figura que ya se recogía en la ley de transparencia catalana de 2014, determinando que: “A los efectos de este capítulo, se consideran grupos de interés las organizaciones y personas, sea cual sea su estatuto jurídico, que desarrollando sus actividades en Castilla-La Mancha, se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en las tomas de decisiones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos y entidades públicas vinculados o dependientes, sin que ello impida el ejercicio de los derechos individuales de reunión y de acceso o petición”. Resulta una regulación novedosa, que podría en gran medida paliar los peligros que en aras de la transparencia tiene el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Sin embargo no será fácil concluir en la práctica que organización o persona constituye un grupo de interés

Como órgano de control el Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno

PAIS VASCO

Esta comunidad autónoma aún no tiene ley aprobada ya que el proyecto de ley se encuentra en fase parlamentaria con la fase de presentación de enmiendas terminada a junio de 2016. Por tanto, será íntegramente aplicable la ley estatal 19/2013 de 9 de diciembre. Sin embargo, si hay que destacar que por Decreto 128/2016 de 13 de septiembre se creó la Comisión Vasca de acceso a la información pública encargada de conocer de las reclamaciones que, se interpongan frente a toda resolución denegatoria, en materia de acceso por la ciudadanía a la información pública, dictada por las Administraciones públicas vascas de su ámbito de actuación.

CANTABRIA

El proyecto de ley se encuentra en trámite parlamentario.

ASTURIAS

En trámite parlamentario, proyecto aprobado por el consejo de Gobierno el 20/07/2016.

MADRID

En la Comunidad de Madrid está en trámite el PROYECTO DE LEY DE GOBIERNO ABIERTO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y TRANSPARENCIA, la mayor crítica que se le ha hecho a este proyecto ha sido que el control del cumplimiento de la ley y su evaluación se atribuye a órganos dependiente del Gobierno de la Comunidad y no a organismos autónomos.

- C. Comparativa de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que deroga la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Incidencia con respecto de la transparencia.

La ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es una ley de mínimos, una ley que establece principios y conceptos generales, cuyo espíritu ha de inspirar otras legislaciones futuras.

Esta filosofía se ha visto plasmada en las 2 leyes fundamentales de nuestro derecho administrativo, la ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El propio informe elaborado por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas en junio de 2013 partía del fundamento de que una economía competitiva exigía unas administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles y tanto la ley 19/2013, como la ley 39/2015 y la ley 40/2015 son producto de estas exigencias.

En la propia exposición de motivos de la ley 39/2015 queda delimitado de forma clara que las relaciones “ad extra” (Administración –ciudadano) serán reguladas por la citada ley , y las “relaciones ad intra”(dentro de la propia Administración) por la ley 40/2015.

Análisis especial requiere la regulación que la ley 39/2015 hace de la relación electrónica del ciudadano con la Administración Pública. El desarrollo de las nuevas tecnologías, ha influido sobremanera en la forma y contenido de las citadas relaciones. La ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ya fue consciente de la importancia de las nuevas tecnologías, en ese momento incipientes, en las relaciones administrativas, y posteriormente la ley 11/2007 de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, materializó legalmente el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración pública.

Pero la ley 39/2015 va más allá de modo que declara la gestión electrónica como el modo habitual de gestión. La Administración sin papel y la constancia de los documentos y actuaciones administrativas en un archivo electrónico significa actuar de forma transparente pues permite ofrecer una información fácil y actualizada a los interesados. Ahora la ley 39/2015, sistematiza toda la regulación relativa al procedimiento administrativo de carácter electrónico y se acaba, con la dispersión normativa que había en la regulación de esta materia. Así en el Título II “De la actividad de las Administraciones Públicas”, concretamente el Capítulo I “Normas Generales de actuación” destacan los derechos reconocidos en el art. 13, que son los siguientes:

- a) A comunicarse con las Administraciones Públicas a través de un Punto de Acceso General electrónico de la Administración.
- b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.
- c) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del ordenamiento jurídico.
- d) Al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

- e) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y empleados públicos, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- f) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente.
- g) A la obtención y utilización de los medios de identificación y firma electrónica contemplados en esta Ley.
- h) A la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas.
- i) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las leyes.

Este precepto siguiendo los dictados de la LTAIBG amplía el derecho de acceso a la información pública con respecto a la regulación contenida en el art.35 de la ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

Si comparamos ambos preceptos la diferencia es clara; en el derogado art.35 la relación electrónica no se prevé, pero sí el acceso a los archivos y registros, aunque no a la información pública con carácter general.

Tras la reforma del artículo por la ley 19/2013, en concreto el contenido del apartado h), se amplía en el sentido de reconocer “el acceso a la información pública, archivos y registros”. Y asimismo se cambia por completo la redacción del art. 37, declarando el derecho general de acceso de los ciudadanos a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación, mientras en su redacción anterior contenía detalladamente cuándo y cómo el ciudadano tenía derecho a acceder a los archivos y registros públicos.

Pues bien con la LTAIBG se va más allá, esta disposición normativa diseña dos vías de acceso a la información:

- El art.13 reconoce a los ciudadanos un amplio derecho de acceso a la información pública pero además aplica al ejercicio de ese derecho la gestión electrónica.

- El art.53 reconoce el derecho de acceso específico a los interesados en el procedimiento administrativo

Por otro lado, otro de los ejemplos que nos facilita la ley 39/2015 del desarrollo del principio de transparencia es lo dispuesto en el art. 16 que determina que cada Administración tendrá un Registro Electrónico General, y en la sede electrónica de acceso a cada Registro figurará la relación actualizada de trámites que pueden iniciarse en el mismo. Incluso los documentos presentados de forma presencial deberán ser digitalizados para su incorporación al expediente electrónico. También en este mismo sentido el art.17 prescribe que cada Administración deberá mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados, y además en un formato que de garantía de su autenticidad, integridad y permanencia en el tiempo.

Lo hasta aquí expuesto no es más que una exposición de algunos ejemplos contenidos en la ley 39/2015 que suponen un desarrollo del principio de transparencia. En definitiva, la tramitación electrónica del procedimiento administrativo es una garantía de transparencia y de seguridad jurídica, de acercamiento y facilitación de los trámites procedimentales a los ciudadanos.

IV. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Es un organismo público independiente, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada, que depende orgánica y no funcionalmente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La presidenta del actual Consejo, Esther Arizmendi Gutiérrez, fue propuesta por el Consejo de Ministros, pero nombrada por la comisión de Hacienda en el congreso de los Diputados.

Al ser el Consejo un organismo independiente, el cargo de la presidencia tiene una duración de 5 años, un año más que lo que dura el ciclo político, remarcando así la independencia del Consejo con respecto de un cambio de gobierno. Por lo tanto, no recibe ningún tipo de instrucción por parte del poder político, respondiendo solo frente al Parlamento con respecto de la presentación de la obligada memoria que realiza el Consejo con respecto de su actividad del año anterior. Se financia a través de los presupuestos generales del Estado.

Es con la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno cuando nace el consejo de transparencia y buen gobierno, siendo un organismo fundamental dentro de la propia administración, ya que se configura como garante del cumplimiento de la normativa esencial de la vida pública, actuando también como referente de la forma de actuar en nuestro país. El Consejo es también un órgano de segunda instancia de regulación, es decir, tiene la obligación de llevar acabo una publicidad activa con respecto de la información que los sujetos obligados deben publicar en los portales de transparencia de los ministerios o agencias públicas. Es en la ley de transparencia y buen gobierno donde vienen especificados el tipo de información a publicar, siendo en los artículos siguientes:

-Art 6: Información institucional, organizativa y de planificación.

-Art 7: Información de relevancia jurídica.

-Art 8: Información económica, presupuestaria y estadística.

Con respecto del derecho de acceso a la información, aquello que no se encuentre en los Portales de transparencia, los sujetos interesados tienen el derecho a pedir esa información, al órgano que sea competente para ello. Debemos destacar que el Consejo de transparencia nada tiene que ver con los portales de transparencia (aunque pueda confundirse con el portal de Transparencia del Gobierno de España), siendo estos una serie de “plataformas digitales” en donde se encuentra una extensa información sobre el organismo público al que pertenecen. Concretamente, el Portal de Transparencia del Gobierno nace dentro del Ministerio de la Presidencia.

A. Funciones principales

Principalmente, el consejo es un órgano de supervisión y control de la actuación de la Administración, no siendo entonces regulador, al no tener capacidad sancionadora. Tampoco es un órgano de inspección.

Bajo esta premisa, podemos pensar que existe una deficiencia en la Ley de Transparencia y buen gobierno, ya que no tiene mucho sentido el hecho de que exista un órgano que controle el cumplimiento de la Transparencia en la actuación de la Administración y que no sea este mismo el que sancione la conducta sobre la que ha procedido un estudio de la actuación.

Sus funciones son, por un lado, resueltamente proactivas, por cuanto implican impulsar, avanzar, tomar la iniciativa del proceso de implantación de la cultura de la transparencia en nuestras Administraciones y organismos públicos. Pero también, por otra parte, son reactivas, pues compete adicionalmente al Consejo resolver las reclamaciones de los solicitantes de información pública y supervisar y controlar la actuación de los órganos, organismos e instituciones públicas.

- **Adoptar** recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno cuando nace el consejo de transparencia y buen gobierno
- **Asesorar** en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **Informar** preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, o que estén relacionados con su objeto.
- **Evaluar** el grado de aplicación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- **Promover** la elaboración de borradores, de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **Promover** actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **Colaborar** con órganos de naturaleza análoga en las materias que le son propias.
- Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

B. Plan estratégico para el cumplimiento de las funciones.

Elaborado por el propio Consejo, refleja los grandes objetivos propuestos y la vía de consecución de los mismos, así como las actuaciones y medidas necesarias para su

cumplimiento. Estas se presentan en “ejes” temáticos, acompañándose de la memoria económica. Los objetivos son los siguientes:

Objetivos proactivos.

- Participar en los procesos de elaboración normativa para impulsar la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno.
- Colaborar en el mismo sentido con los órganos de naturaleza análoga de las CCAA y las EELL.
- Promover la sensibilización social y la formación en las materias contempladas en la LTAIBG.

Objetivos de supervisión.

- Establecer un sistema de información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, el ejercicio del derecho de acceso y la aplicación de los principios de buen gobierno.
- Establecer un procedimiento eficiente y eficaz de tramitación de las reclamaciones de los ciudadanos.
- Presentar ante las Cortes Generales las Memorias de cumplimiento de la Ley.

C. El Dificil acceso a la información.

Debido a la dificultad de acceso informático a la que está sometida el Portal de Transparencia (el cual trataremos más profundamente en el punto VI. *Controversia en la aplicación de la ley de transparencia y buen gobierno con el principio de protección de datos*), supone pues atribuir un carácter disuasorio al acceso de la información, puesto que las vías por las que se accede son bastante complejas y requieren cierto nivel de entendimiento de la informática y de los medios existentes para ello. Son lo siguientes:

- DNI electrónico.
- Firma electrónica.
- Pin 24h, facilitado por la agencia tributaria.

D. Como se pide la información.

Se accede a la información mediante peticiones al Consejo sobre el contenido de la misma. Hasta el momento, ante una solución no dada o poco fundamentada, se interponen pues reclamaciones al consejo al ser, como hemos desarrollado anteriormente, un órgano de 2º instancia. También puede reclamarse ante el Tribunal Contencioso-administrativo. La resolución que da el Consejo puede ser afirmativa o negativa. Cuando esta resolución no sea admitida con respecto del órgano que debe facilitar la información, sea este Ministerio o agencia, podrá llevar al Consejo a los Tribunales Contencioso-Administrativo, pudiendo este reclamar en casación.

E. La difusión de la cultura de transparencia.

A diferencia de las 38 mil peticiones de información que se emitieron el año pasado en Reino Unido ⁴, solo 7.000 sucedieron en nuestro país. Principalmente, se explica este reducido número debido al carácter disuasorio de los medios, como hemos comentado con anterioridad. Sin embargo, también podemos alegar el desconocimiento y la falta de interés por parte de los españoles hacia el útil tratamiento y uso que podrían hacer con la información. Por ello, el propio Consejo pone en marcha cursos para formar a los empleados públicos, haciendo ver un sistema público democrático y entendiendo al funcionario como un sujeto necesario para el funcionamiento del mismo.

Además el propio Consejo proporciona formación académica, colaborando con distintas universidades españolas públicas en cuanto a la formación de los alumnos en el máster de la abogacía y de las prácticas, así como con colegios públicos, incidiendo en la enseñanza de la materia en primaria y secundaria. Todo esto mediante el protocolo de colaboración con el Ministerio de educación.

⁴ Dato obtenido de la página web del Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

V. El principio de transparencia en el Derecho comparado.

A. Con respecto de las Constituciones de cada país.

Dentro de Europa Continental, Alemania⁵, Bélgica⁶ y Portugal⁷ reconocen expresamente en su constitución el derecho de acceso a la información. En Italia no es de manera explícita, pero sí que existen artículos relacionados con la materia. Francia otorga valor constitucional al derecho de acceso remitiéndose a los principios definidos por la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano de 1789.⁸

Y en los países escandinavos, la Constitución finlandesa⁹ recoge en su articulado el carácter público de la información en posesión de las autoridades. En la ley suprema danesa¹⁰ no se recoge expresamente, pero se hace alusión a la libertad de publicar ideas. Con respecto de los países anglosajones, Nueva Zelanda¹¹, A diferencia de Canadá, incluye en su constitución la libertad para recibir información y opiniones de cualquier clase y de cualquier forma.

Por último y haciendo referencia a los países iberoamericanos, México¹², Argentina¹³ y Costa Rica¹⁴ reconocen explícitamente en su Constitución el derecho de acceso a la

⁵ Constitución de Alemania, adoptada el 23 de mayo de 1949. En alemán: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. El art 5 de la Constitución alemana establece en su apartado 1º que toda persona tiene derecho a obtener información en fuentes accesibles.

⁶ Constitución belga, aprobada por el Congreso Nacional el 7 de febrero de 1831. Art 32. “Cada persona tiene el derecho de consultar cada documento administrativo de que le entreguen una copia, salvo en los casos y condiciones fijados por la Ley, el derecho o la regla contemplada en el art 134”

⁷ Constitución portuguesa, Adoptada por la Asamblea Constituyente el 2 de abril de 1976 y entró en vigor el 25 de abril de 1976. La Ley Constitucional nº 1/2005 de 12 de agosto, en su título IX: “Administración Pública”, art 268, informa sobre el derecho a que la ciudadanía sea informada por parte de la Administración, siempre que lo requieran, en aquellos aspectos que sean de su interés. También trata el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos y la necesidad de notificar os actos administrativos a los interesados.

⁸ CANAVAGGIO, P.: “Ver un droit d’accès à l’information publique. Les avancées récentes des normes et des pratiques. UNESCO, Rabat, 2014, p.41. En el art 15 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 se dispone que “la sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”

⁹ La primera Constitución del país fue promulgada en 1919, poco después de su independencia y la actual entró en vigor el 1 de marzo de 2000. Art 12 del capítulo 2 de la Constitución: “Los documentos y grabaciones en posesión de las autoridades son públicos, a menos que su publicación haya sido específicamente restringida por razones de peso por medio de una ley”.

¹⁰ La actual Constitución se promulgó el 5 de junio de 1953 y su primera versión data de 1849. En el apartado 8º, sección 77 de la Ley Constitucional danesa se hace referencia a la libertad de publicar las ideas.

¹¹ Constitución que entra en vigor el 1 de enero de 1987. Art 14 “Libertad de expresión. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, incluyendo la libertad para buscar, recibir e impartir información y opiniones de cualquier clase de forma” New Zealand Bill of Rights Act, 1990.

¹² Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857. Entra en vigor el 1 de mayo de 1857. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto vigente con última reforma publicada en DOF 07-07-2014. Art 6: “[...] el derecho a la información será

información pública. En Uruguay por ejemplo cambia un poco más la redacción, haciéndose alusión al derecho a la protección de la libertad y a la libertad de comunicación. Iberoamérica ha avanzado en los últimos tiempos con respecto a la importancia de la transparencia, la participación ciudadana y el acceso a la información. Gracias a este avance, la clase media se hace más fuerte en la cultura administrativa, haciendo reflexionar a la sociedad iberoamericana sobre sus derechos y de lo que implica el concepto de ciudadanía. Ya por 1888 en Colombia surgió una Ley de Acceso a la Información, siendo uno de los primeros países en tener conciencia sobre la transparencia y el acceso a la información.¹⁵ El derecho de acceso ha sido reconocido como parte del derecho fundamental a la libertad de expresión, siendo eje principal de la Conferencia Hemisférica sobre la Libertad de Expresión, donde se adopta la Declaración de Chapultepec, que reconocía que “las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público”¹⁶. Es importante destacar el trabajo de la OEA sobre la Ley Modelo de Acceso a la Información¹⁷, además de los esfuerzos Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que defendió la autonomía del

garantizado por el Estado” Párrafo reformado por última vez DOF 11-06-2013. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

¹³ Constitución de la Nación Argentina, aprobada por una asamblea constituyente hecha en la ciudad de Santa Fe en el año 1853. Se hace referencia a la “información” y al derecho de acceso al estar vinculado a ciertas materias en el “Capítulo II: Nuevos derechos y garantías”. Dicha Constitución garantiza el principio de publicidad de los actos del Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del art 1º de los artículos 33, 41,42 y concordantes el Capítulo Segundo –que establece nuevos Derechos y Garantías-.

¹⁴ Constitución Política de la República de Costa Rica, 1999. Art 30: Acceso a la información pública. Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de estado. Art 27: Petición y resolución. Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.

¹⁵ ACKERMAN, J.M., I.E.: “Leyes de Acceso a la Información en el mundo” *Cuadernos de Transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información pública.

¹⁶ Declaración de Chapultepec. *Adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994*

¹⁷ www.oas.org Los Estados Miembros de la OEA, a través de la resolución AG/RES, 2514 (XXXIX-O/09), pidieron la preparación de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados el marco legal necesario para garantizar el derecho de acceso a la información, así como una guía de implementación de la Ley Modelo para proporcionar la hoja de ruta necesaria para garantizar su funcionamiento en la práctica. El grupo de expertos se reunió durante un año para discutir, editar y finalizar los documentos. Las versiones finales de los dos instrumentos fueron aprobadas por el grupo de expertos en Marzo del 2010 y presentadas a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente en Abril del 2010. El Consejo Permanente, en Mayo del 2010, elevó una resolución y el texto de la Ley Modelo a la cuadragésima sesión ordinaria de la Asamblea General, celebrada en Junio 2010, la cual aprobó la resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) sobre la Ley Modelo – el texto completo de la ley adjunta a la resolución – y encarga a la Secretaría General, a través del Departamento de Derecho Internacional, para prestar apoyo a los Estados Miembros que soliciten en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas sobre el acceso a la información pública.

derecho de acceso como derecho distinto de la libertad de expresión y de su consideración como derecho fundamental. La Ley Modelo Interamericana es el marco legislativo general y de mínimos por excelencia en la región. Debe ser garantizado este marco por las normas nacionales de los Estados de la OEA, de modo que toda aquella ley nacional que sea contraria a lo estipulado por la Ley Modelo, deberá ser modificada para lograr su conciliación con los estándares marcados por ella.¹⁸

B. Normas de referencia.

En Alemania¹⁹, Francia²⁰ y Bélgica²¹ existen leyes que regulan el acceso a la información pública. En Italia²², esta regulación se realiza a través de un Decreto Legislativo y de una modificación sobre la Ley de Procedimiento Administrativo y derecho de acceso a los documentos administrativos.

En los países escandinavos, al igual que en los anglosajones, existen leyes de gobierno abierto y de acceso público a la información. En el caso de Nueva Zelanda²³, esta se aplica a los organismos centrales del gobierno.

Y en los países Iberoamericanos, existen leyes de transparencia y de derecho de acceso a la información en México²⁴, Uruguay²⁵ y Chile²⁶. En Argentina, al igual que ocurre en Costa Rica, la transparencia se recoge en normas dispersas, pero no existe una ley general referente a la materia.

¹⁸ OEA, “Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública y su guía de implementación”, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional, 2012, p.4.

¹⁹ Gesetzregelung des Zugangs zu Informationen des Bundes. Ley que regula el acceso a la información del gobierno federal. De 5 de septiembre de 2005.

²⁰ Ley 78-753, de 17 de julio de 1978, sobre medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diferentes disposiciones de orden administrativo, social y fiscal.

²¹ Ley 11 de abril 1994 relativa a la publicidad de la Administración.

²² Decreto Legislativo 14 marzo 2013, n°33. Reordenamiento de la disciplina de velar por la obligación de publicidad, transparencia y difusión de información por parte de la Administración pública.

²³ Official Information Act 1982 (OIA) aplicada a los organismos centrales del Gobierno.

²⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).

²⁵ Ley n°18381 de 17 de octubre de 2010 de Derecho de Acceso a la Información pública.

²⁶ Ley n°20285 sobre Acceso a la Información pública. Define la información que los organismos del Estado deben proporcionar al público, establece los procedimientos institucionales y aquellos necesarios para solicitar la información, creando el Consejo para la Transparencia, órgano autónomo que vela por el cumplimiento de la nueva normativa.

C. Límites al derecho de acceso.

a) Límites al derecho de acceso por razón de la materia.

Atendiendo a la Europa Occidental, se protege especialmente la propiedad intelectual, así como los secretos profesionales. También los límites referidos a la seguridad e intereses del Estado, como son Alemania, Austria, Francia y Bélgica²⁷. Por ejemplo, en Francia se protege las deliberaciones del poder ejecutivo y en Portugal²⁸ se limita el derecho de acceso a documentos administrativos preparatorios o vinculados con el proceso de una toma de decisión. En el caso de los países escandinavos, además de la especial protección de los datos personales, también se protege lo que anteriormente comentábamos con Europa occidental, la propiedad intelectual y los secretos profesionales. En Finlandia, por ejemplo, se protege los documentos que afectan a un interés público relevante. Y en Suecia y Dinamarca se han establecido límites para proteger la seguridad nacional y las relaciones exteriores de la nación.

En los países anglosajones, como Nueva Zelanda o Canadá²⁹, se protegen especialmente las relaciones internacionales, la seguridad y la defensa, así como la integridad física y la seguridad de cualquier persona.

Por último, en los países Iberoamericanos, todos protegen la seguridad nacional y los datos personales. Concretamente Argentina ofrece un especial amparo de los secretos profesionales, industriales, financieros y científicos. Por su parte en Costa Rica, se limita el acceso a la información para la adecuada prestación de servicios públicos y para asegurar eficacia a la Administración.

b) Límites al derecho de acceso de carácter personal.

En Europa Occidental, Alemania³⁰ establece que el derecho de acceso se tendrá cuando el interés por la información solicitada supere los intereses de protección de terceros. En ocasiones se necesitará el consentimiento expreso de terceros, del mismo modo que

²⁷ Art 6.1 de la Ley de transparencia belga.

²⁸ Art 13 y 17 de la Ley de transparencia portuguesa.

²⁹ Art 13,15,17 y 18 de la Ley de Transparencia canadiense.

³⁰ Art 5.1 Ley de transparencia alemana: el acceso a los datos personales puede ser únicamente concedido si la información de interés solicitada por el demandante ha superado los intereses de protección de 3º o en el caso de que los 3º hayan dado su consentimiento. Determinados tipos de datos solo se transmitirán cuando el 3º haya consentido expresamente.

Portugal³¹, Italia³², Bélgica³³ y Francia³⁴ tienen como límite la protección de la vida privada.

Con respecto de los países escandinavos, en Dinamarca³⁵ no se permite acceder a los datos cuando estos se contraponen al interés del afectado, y en Alemania, el afectado debe conceder expresamente una autorización para ello.

Dentro de los países anglosajones, concretamente Canadá, restringe el derecho de acceso según su normativa de protección de datos, a no ser que exista consentimiento, que sea información pública o que se permita su conocimiento. En Nueva Zelanda ocurre algo más o menos parecido, además de que se restrinja el acceso a la información que pueda suponer una ventaja indebida.

En los países Iberoamericanos, concretamente en Argentina³⁶, no es distinto de los países anteriores, ya que se restringe el acceso a la información referida a datos de carácter personal, salvo consentimiento del interesado. Se limita además el acceso a la información que pueda poner en peligro la vida o seguridad de una persona, como también sucede en Chile³⁷.

³¹ Establece la ley de protección de datos belga dos tipos de límites: los vinculados con el acceso a la información pública (art 13). Documentos vinculados con terceros, pudiendo solo proporcionarse si existe un permiso. Datos de salud. También los relacionados con la reutilización de documentos (art 17) Documentos nominativos salvo autorización legal del titular.

³² Ley de protección de datos: información relativa a la vida privada, a la persona física, datos sensibles y datos judiciales.

³³ Ley de protección de datos: informaciones que amenacen la vida privadas, la obligación de ser secreto por ley y los secretos de las deliberaciones de las autoridades relevantes del poder ejecutivo.

³⁴ Ley de protección de datos: información que afecte al secreto de la vida privada, al secreto médico y al secreto en materia comercial e industrial. Aquellos en los que se aprecie o existan juicios de valor sobre una persona física identificable, aquellos donde se describa el comportamiento de una persona ya aquellos que amenacen el secreto de las deliberaciones del gobierno.

³⁵ Art 30 de la ley de protección de datos alemana: el derecho de acceso no incluye la información sobre circunstancias financieras o privadas de los individuos, dispositivos técnicos, procesos u operaciones o asuntos de negocios. Requerimientos de considerable importancia económica para la persona o la empresa a la cual la información hace referencia.

³⁶ Datos personales como: números de cuentas bancarias, preferencias sexuales o afiliaciones políticas. Art 16 Ley de Transparencia: serán protegida la información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un 3º obtenida de manera confidencial. También aquella referida a datos personales de carácter sensible salvo consentimiento expreso de la persona a que refiere la información. Y además la información que pueda ocasionar un peligro a la vida o a la seguridad de una persona.

³⁷ Ley de Transparencia chilena: art 21: se podrá denegar total o parcialmente la información cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte los derechos de las personas particularmente tratándose de su seguridad, salud la esfera de su vida privada o derechos de carácter comercial o económico.

c) Límites al derecho de acceso por razón de elaboración interna.

Dentro de Europa, en Alemania³⁸ se protege especialmente el proceso de toma de decisiones oficiales. También en Francia³⁹ se determina que no se permite el acceso a documentos preparatorios de una decisión administrativa. Lo mismo sucede en Portugal⁴⁰, donde este tipo de documentos tampoco forman parte del derecho de acceso. Y en Bélgica⁴¹ por ejemplo, se prohíbe el acceso a documentos que están sin acabar y que son susceptibles de posterior publicación.

En los países escandinavos, en Dinamarca se limita el derecho de acceso en los supuestos en que este requiere un consumo excesivo de recursos, o como en el caso de Suecia⁴², se limita el derecho de acceso cuando impida el funcionamiento normal de la autoridad. Sin embargo en Finlandia⁴³ se establece que es una obligación para las autoridades compilar y proporcionar información. Esto se realizará siempre y cuando sean documentos de una decisión no tomada todavía por la autoridad competente.

Y con respecto de los países iberoamericanos, en Argentina⁴⁴ se restringe el derecho de acceso a la información de un acto administrativo previo o de una toma de decisión. En México⁴⁵ se limita la publicidad de los anteproyectos de leyes y disposiciones

³⁸ El art 4 de la Ley de Transparencia regula la protección del proceso de toma de decisiones oficiales. Se rechaza la solicitud de acceso cuando el eito de las decisiones o de las medidas oficiales fuesen frustradas por la publicación anticipada de la información.

³⁹ Art 2 de la Ley de Transparencia francesa: “el derecho de comunicación no concierne a los documentos preparatorios de una decisión administrativa en tanto y cuanto están en proceso de elaboración”

⁴⁰ Especificando en este punto, serán limitado en el acceso los siguientes documentos: aquellos que contengan información que pueda poner en riesgo o puedan causar daños a la seguridad, los declarados como secretos judiciales y regulados por la legislación, preparatorios o vinculados con el proceso de una toma de decisión, acceso a investigaciones e indagaciones, secretos comerciales, industriales o que reflejen la vida interna de una organización que solo puedan publicarse con permiso, derechos de autor o propiedad industrial y documentos nominativos comunicados a 3º para fines diferentes a los determinados en acceso.

⁴¹ Art 6.3 de la Ley de Transparencia belga: existen límites de acceso sobre aquellos documentos cuya divulgación puede dar lugar a error o engaño, estén completos o inacabados.

⁴² Se exceptúan del derecho de acceso los borradores de una decisión, una comunicación escrita o similar en un asunto. La persona tiene derecho a leer el documento en el lugar, salvo que causare dificultades.

⁴³ Art 11.2 De la Ley de transparencia danesa: los peticionarios apelantes y otras personas que sean partes interesadas en un asunto, no tendrán acceso a la información en el caso de que sea un documento preparatorio de una decisión que todavía no haya sido tomada por la autoridad competente.

⁴⁴ Art 16 de la Ley de Transparencia argentina: hace referencia a las excepciones, siendo esta una de ellas las notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo al dictado de un acto administrativo o a la toma de una decisión, que no forme parte de un expediente.

⁴⁵ Art 10 de la ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora

administrativas generales. Resulta curioso que en Uruguay⁴⁶ no existe la obligación de crear información si no se dispone de ella o de no tener la obligación de poseerla en el momento en el que se solicita.

VI. Retos sobre la aplicación de la ley en las Administraciones Públicas y la influencia en el funcionamiento de las mismas.⁴⁷

A pesar de todas las mejoras que se consiguen con la ley 19/2013, se pierde por completo el rasgo de opacidad que caracterizaba a la Administración pública, puesto esta norma también presenta insuficiencias que afectan al derecho a la obtención de información pública por parte de los ciudadanos.

A. El principio de publicidad activa.

Según el art 5.1 de la LTAIBG, los sujetos obligados “publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.” Este precepto establece que tendrán la obligación los sujetos encargados de publicar la información de manera actualizada, lo que supone un gran esfuerzo debido a la cantidad de datos que maneja la Administración Pública. Sí que se puede llegar a cumplir con total eficacia si se impulsa un modelo de gestión documental y de administración de archivos que posibilite una adecuada organización de la

Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley. Art 14 de la misma ley: También se considerará como información reservada: (apartado 6) La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

⁴⁶ La solicitud de acceso a la información no implica la obligación de los sujetos obligados a crear o producir información que no disponga o no tengan obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. Esta ley tampoco faculta a los peticionarios a exigir a los organismos que efectúen evaluaciones o análisis de la información que tengan, salvo aquellos que por sus cometidos institucionales deban producir.

⁴⁷ MUÑOZ CARMONA, A. “Insuficiencias y disfuncionalidades de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” Diario La Ley, No 8906, Sección Doctrina, 23 de Enero de 2017, Ed. Wolters Kluwer.

información generada en las instituciones públicas, en cualquier formato o soporte, que garantice su autenticidad y fiabilidad. Se apuesta así por las TIC.

Según algunos expertos en la materia, resalta CONTINO HUESO “la importancia de imponer la obligación de fijar la fecha de última actualización de la información y aviso de posible desactualización a los efectos de adoptar decisiones por la ciudadanía basadas en tal información, debiendo regular también la autoría y responsabilidad de la información de la web institucional.”⁴⁸

Y también dirá VALERO TORRIJOS que “no es suficiente que los datos se encuentren en soporte electrónico, sino que además han de estarlo en unas condiciones determinadas: que sean susceptibles de un tratamiento automatizado por parte del reutilizador, que no impongan restricciones injustificadas por lo que respecta a los fines de usos posteriores, y sobretodo que la reutilización tenga lugar de manera gratuita, o en su caso, atendiendo al coste marginal que conlleva la difusión.”⁴⁹

Según el art 5.4 LTAIBG, *“La información sujeta a las obligaciones de transparencia seá publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”*.

Según este artículo y de acuerdo con los instrumentos informáticos de los que disponemos para cumplir con la función de transparencia (portal de transparencia, sede electrónica o página web), no queda del todo claro en donde debe publicarse la información concreta para la difusión de la información.

Por lo tanto, la publicidad activa no implica el hecho de ser más transparente si la información no recibe el tratamiento adecuado y bajo procedimientos específicos destinados a este fin. Si se atiende a la automatización de la publicación de datos sin que la inversión suponga en un adaptado funcionamiento de los sujetos obligados, todas estas normas carecerán de sentido si no se procede a su adaptación.

⁴⁸ CONTINO HUESO, L. “derecho y gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones Públicas. Propuestas concretas” Bermejo Latre, J.L. y CastelGayán, S. (eds.). Transparencia, participación ciudadana y Administración Pública en el siglo XXI. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública núm. XIV. Zaragoza, 2013, págs. 76 y ss.

⁴⁹ VALERO TORRIJOS, J. Innovación, Derecho y Administración electrónica. Global LawPress. Sevilla, 2013, pág 387.

B. Los límites al derecho de acceso.

Según el art 12 de la LTAIBG, *“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”* y por ello también es importante saber lo que dice el art 105 b) de la CE; *La ley regulará:*

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Con todo esto, el derecho a acceder a la información no es ilimitado, ya que, si lo fuese, su ejercicio sería incompatible con el ejercicio de poder, haciendo además “transparentes” a los ciudadanos frente a los demás y frente a la propia Administración, lo que resulta incompatible con un Estado democrático de derecho.⁵⁰

Así en la LTAIBG, existen una serie de límites, que aparecen recogidos en los arts. 14 y protegidos los de carácter personal en el art 15 de dicha ley.

Reza el art 14:

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

a) La seguridad nacional.

b) La defensa.

c) Las relaciones exteriores.

⁵⁰ MORETÓN TOQUERO, A. “los límites del derecho de acceso a la información pública” Revista Jurídica de Castilla y León, núm.33. 2014, pág 11.

- d) *La seguridad pública.*
 - e) *La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.*
 - f) *La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.*
 - g) *Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.*
 - h) *Los intereses económicos y comerciales.*
 - i) *La política económica y monetaria.*
 - j) *El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.*
 - k) *La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.*
 - l) *La protección del medio ambiente.*
2. *La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.*
3. *Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.*

Son límites que presentan una serie de insuficiencias, ya que de primeras se puede entrever su configuración excesivamente amplia, además de la falta de limitación temporal de la vigencia de los límites enunciados.

Es muy importante establecer que, según el primer apartado del artículo, el derecho de acceso *podrá* ser limitado, no operando automáticamente los límites a favor de la denegación ni absolutamente con respecto del contenido, de manera que su aplicación no podrá realizarse cuando el acceso suponga un perjuicio para alguno de los bienes o intereses a los que se refiere este mismo artículo. La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

Cabe resaltar dos tipos de “prueba” que analizan la información y su contenido:

- **Test del daño:** se analiza si la estimación de la petición de información supone un perjuicio concreto, definido y evaluable.

- **Test del interés público:** es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto, siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso.

Es cierto que el art 14.2 de la ley recoge expresamente que la aplicación de los límites debe realizarse de manera justificada y proporcionada, atendiendo las circunstancias del caso concreto. Y es por esto por lo que existe deficiencia, ya que como afirma MORENO GONZALEZ, no existe cláusula alguna que imponga un deber expreso a la Administración, y a quienes están llamados a aplicar la ley, de interpretar restrictivamente los límites contemplados.⁵¹ Es por esto la necesaria intervención del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ya que de facto puede establecer los criterios que deben protagonizar la aplicación de los límites en el ejercicio del derecho de acceso.

C. Criterios de aplicación de los límites al derecho de acceso según el Consejo de Transparencia y buen Gobierno.

1) Valorar si la información solicitada o sometida a publicidad activa contiene datos de carácter personal. Sabremos si esto ocurre si concurren las circunstancias del art 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante LOPD).

2) Si lo son, atenderemos a si son valores especialmente protegidos o no, conforme al art 7 LOPD, que serán:

- Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias. Si se tiene el consentimiento expreso y por escrito del afectado, se podrá publicar o facilitar, siempre y cuando el sujeto nos los hubiera hecho antes públicos.
- Datos personales que se refieran al origen racial, a la salud y a la vida sexual. También se pueden facilitar si existe consentimiento del sujeto al que pertenecen.

⁵¹ MORENO GONZALEZ, G. “El derecho de acceso a la información pública en la ley de transparencia...”- Op. Cit., pág. 116.

- Datos personales relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas, pudiendo ser públicos cuando la infracción no conlleve amonestación pública al infractor o cuando exista consentimiento expreso de aquel que la cometió.
- Si los datos contenidos en la información no fuesen especialmente protegidos, el consejo valorará si son o no datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente. Si lo fuesen, la información se publicará o facilitará con carácter general salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales y otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación. Si no lo son, acudiremos a la ponderación del art 15.3 LTAIBG.

Incide también el poder judicial en la determinación de la adecuada aplicación de los límites de la ley de transparencia. Así, según una sentencia del Juzgado central de lo Contencioso-Administrativo nº6, se establece que para denegar el acceso a la información, el órgano competente tiene la obligación de acreditar que dicho acceso causa un perjuicio al interés que se pretende proteger. Debe procederse a una ponderación de intereses en conflicto.

Y cabe hacer también un pequeño apunte con respecto del art 15 de la ley de transparencia, apuntando que la protección de los datos de carácter personal -siempre que no sean especialmente protegidos- no opera como un límite absoluto de la publicidad activa o la información pública, sino que debe ser aplicada en función de las circunstancias del caso concreto y en base a una ponderación de su incidencia en éste frente a la del interés público existente en la divulgación de la información.

D. El procedimiento de acceso.

La solicitud de acceso a la información pública debe estar dirigida al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información o bien, ante la Administración, organismo o entidad a la que se encuentre vinculada en el caso de personas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas. Pero la duda surge cuando no

sabemos quién concretamente está en posesión de la información a la cual se pretende acceder.

Pues bien, según la ley, hay dos posibilidades que resuelven el hecho de que la solicitud se presente ante un órgano que no posee la información.

1. Según el art 19.1 LTAIBG, “Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”

2. Y según el art 18.1.d), pueden inadmitirse a trámite las solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el componente”. Sin embargo, en su apartado 2 del mismo artículo, entra en confusión, ya que en caso de concurrir la causa de inadmisión se obliga al órgano que acuerde la inadmisión a “indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer la solicitud”. Este artículo lleva un poco a la incompreensión ya que parece decir que cabe 100% la inadmisión, pero puede solucionarse si el órgano que no dispone de la información determina quién es el órgano verdaderamente competente.

Por lo tanto, la doctrina apuesta por establecer un deber de cada Administración Pública que no pueda resolver, de averiguar cuál sí puede hacerlo y remitirle la documentación que esta no puede resolver.

Pero como esto no está del todo así, la regulación de la ley es en definitiva perjudicial para el ciudadano, estos reclaman al CTBG, procediendo de dos maneras:

- Remitir al órgano competente la solicitud para que dé una respuesta
- O contactar con el órgano que tenga en su poder la información susceptible de tramitación⁵².

E. El silencio administrativo.

Cuando sobre la solicitud de información no existe pronunciamiento tras transcurrir el plazo máximo, la LTAIBG prevé en su art 20.4 que la solicitud de acceso se entenderá desestimada, optando entonces la norma por el silencio negativo.

⁵² R/0055/2015, de 5 de mayo y R/0064/2015, de 29 de junio.

¿Cuál es la naturaleza del silencio negativo? Pues este viene motivado por la posible existencia de intereses públicos o privados. Pero la cuestión es que ocurre cuando estos intereses no existen. Muestra pues, según apunta BLANES CLIMENT⁵³, fomenta el desinterés y la pasividad de la administración en conjunto. Así, tal y como establece ley en el art 20.2, todas las resoluciones que denieguen el acceso deben estar motivadas, siendo entonces el silencio un arma de protección que utiliza la propia administración para excusarse de su deber.

Como el silencio es desestimatorio, se impone al propio ciudadano que solicita la información ponerse en contacto con el CTBG para así poder interponer una reclamación y conocer pues las razones por las que se deniega el acceso, intentando solucionar la situación en la que se encuentra.

El plazo máximo que tiene la administración para contestar es de tres meses (art 24.4). si efectivamente transcurriese este tiempo, el solicitante solamente tendría la vía del proceso contencioso-administrativo, proceso de elevado coste económico y que requiere bastante tiempo para alcanzar la solución final.

F. La formalización del acceso.

Según el art 20.1 LTAIBG, la resolución que establezca la concesión o denegación del acceso, deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado, con el plazo máximo de 1 mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Y vuelven a surgir las controversias. En este apartado, los problemas se derivan concretamente del plazo de un mes, ya que es difícil que el plazo se inicie cuando el órgano competente recibe la solicitud y el día a quo coincida con este mismo día.

Por ello, la nueva regulación del procedimiento administrativo común (ley 39/2015), en su artículo 21, afronta la controversia, estableciendo que el día a quo del plazo para resolver y notificar en el caso de procedimientos iniciados a solicitud del interesado coincidirá con el día en que la solicitud tenga entrada en los registros electrónicos y que

⁵³ BLANES CLIMENT, M.A. La transparencia informativa de las Administraciones Públicas... op. Cit., pág.657.

al interesado se le notificará la fecha y la hora en que dicha solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para conocer de la misma.

G. Las causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, sin mediar ponderación de la solicitud con respecto de las circunstancias que le rodean, mediante resolución motivada de la denegación y sin mediar acceso parcial, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

Con respecto de su aplicación práctica, la que más problemas conlleva es la letra c). Relata BERMEJO LATRE y MUÑOZ SORO⁵⁴ que esta cláusula permite establecer límites a la solicitud de información con la “escusa” de someter esa información a un procesamiento para que esa sea más fácil de difundir, limitando así el acceso a la información libremente.

⁵⁴ MUÑOZ SORO, J.F. y BERMEJO LATRE, J. “La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público”. FERNANDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J. (coord.). Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información. Thomson Reuters-Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), 2014, pág.233.

VII. Controversia en la aplicación de la ley de transparencia y buen gobierno con el principio de protección de datos.⁵⁵

La problemática entre la transparencia y la protección de datos reside en la expansión de las leyes de acceso y con su respecto “libre acceso” por parte de los ciudadanos, para así participar en la vida pública, en su desarrollo legal y aplicable y previniendo las ineficiencias y arbitrariedades que la actividad pública puede generar. Si que se mejora, pero puede incidir en un concepto de estado democrático “inapropiado” o al mismo tiempo, incompleto. Además, el derecho a la intimidad surge como muy coloquialmente afirmaríamos “el derecho a ser dejado en paz”⁵⁶. Y añadiendo más factores, incide en este ámbito la informática, necesitando pues una protección más reforzada en cuanto a los datos personales, pretendiendo garantizar el control de las personas sobre su propia información.

En esta confrontación entran en juego la libertad de información a través de la red y la intimidad, criterio mucho más tradicional. Términos que se han regulado en las últimas décadas de manera muy paralela e incluso bajo la mano de la misma autoridad. Sin embargo, con este conflicto de conceptos, es clara la opinión acerca de la necesidad de transparencia en la gestión pública, que no se excuse en la necesidad de protección de datos para impedir que se sepa el sujeto activo de la actividad pública, su modo de ejercerla y el destino de los fondos públicos. Por eso es necesario una ponderación de ambos derechos y procedimientos y garantías para hacerlos efectivo.

Debemos adelantar que el derecho de acceso a la información administrativa y el derecho a la protección de datos, son derechos constitucionales, autónomos respecto de la libertad de información y del derecho a la intimidad, con los que obviamente existen conexiones a las que nos referiremos más adelante.

⁵⁵ GUICHOT REINA, Emilio. «Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas», Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 170/2011

⁵⁶ Samuel D. Warren y Louis D. Brandeis “ The right to privacy”, Harvard Law Review, vol. IV, núm.5, 1890.

A. Derecho de acceso a la información pública.

- Reconocimiento constitucional y alcance.

Bajo la reflexión de E.GUICHOT⁵⁷, inspirado por el Representante de la Organización para la Seguridad y cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (en adelante OEA) para la libertad de información en la Declaración Conjunta de 6 de diciembre de 2004 del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, este establece *“un consenso acerca de la naturaleza iusfundamental del derecho de acceso a la información pública, con la correspondiente vinculación al legislador y el sometimiento de las injerencias en el mismo a los mecanismos de tutela judicial, estatales y regionales”*.

En cuanto a la integración del derecho de acceso a la información en la libertad de información, se plantea su integración en el art 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, (en adelante CEDH). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) ha venido diciendo que si se incidía de manera ilícita en el derecho de acceso a la información pública nos encontraríamos ante una posible vulneración del art 8, que garantiza el respeto a la vida privada y familiar, al domicilio y a la correspondencia. Esto sucede porque todas las demandas eran relativas a asuntos de estas materias, incidentes en la vida privada de los demandantes, por lo que el TEDH opta “tímidamente” por establecer que es difícil derivar del CEDH un derecho general de acceso a la información y a los documentos administrativos, renovando esta premisa y estableciendo hoy día que los solicitantes de información deben ser sujetos cualificados. En definitiva, si la información contiene datos personales, no tiene porqué ser susceptible de rechazo automático de esa demanda por el simple hecho de este contenido.

Sin embargo, en cuanto a regulación de la materia se refiere, en aquellas Constituciones recientemente reformadas o promulgadas, se reconoce de manera autónoma el derecho de acceso con respecto de la libertad de información. Por eso, en el Derecho Comunitario se encuentra reconocido como un derecho fundamental autónomo en la

⁵⁷ Vid.supra

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art 42). Tiene rango constitucional la Carta Europea de Derechos Fundamental aprobada en 2000, por lo que en el derecho de los estados de la UE, es mayoritario el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública como derecho autónomo, siendo igual en América.

- Ámbitos objetivo y subjetivo.

Con respecto del ámbito objetivo del derecho de acceso, El derecho de acceso ¿se refiere a la información o a los documentos? Y si es así, ¿se incluye en cualquier soporte y cómo juega en ambos casos el acceso a la información contenida en bases de datos?

Con respecto de la primera pregunta, el derecho se refiere al concepto de “documentos” existentes, independientemente del soporte en el que se encuentren. Sin embargo, en España, en comparación con otros estados europeos, el sistema es muy rudimentario, así como la regulación en la ley, aunque como se ha desarrollado con anterioridad en el trabajo, vemos que esta reflexión queda paulatinamente superada.

Y con respecto del ámbito subjetivo, diferenciamos a los titulares del derecho y a los obligados.

a) Con respecto de la titularidad del derecho, debe establecerse si se requiere o no la acreditación de un interés especial en el asunto y si el derecho está asociado bien a la nacionalidad o residencia o es independiente de estos dos últimos términos.

La tendencia es no exigir la acreditación de interés alguno, siendo adecuado entonces con la naturaleza del derecho y con la idea de transparencia o control democrático, privando de sentido el requisito de nacionalidad o residencia que puede evitarse sin problema alguno. Con esto, podemos ver que el derecho a la transparencia puede llevar a una cierta contradicción entre la determinación de la titularidad del derecho y los fundamentos políticos del derecho que existen en otros sistemas jurídicos con respecto de su participación y control por parte de los ciudadanos y en relación con la gestión de los asuntos públicos que le conciernen como partícipes de una entidad política en la que se integran.

Cabe mencionar el tipo de personas que solicitan la información, no siendo estos ciudadanos de a pie, sino actores cualificados, como académicos, representantes de intereses empresariales, despachos de abogados, periodistas de información...

b) Y con respecto de los sujetos obligados, en todos los sistemas jurídicos democráticos existen normas que regulan la publicidad de las actuaciones de todos los poderes públicos, relacionadas pues con los principios constitucionales de cada país. No existe en el ámbito del Derecho comparado un consenso acerca del ámbito de obligados por las normas sobre acceso. Tradicionalmente el derecho se ha limitado a la solicitud de la propia información, dejando fuera de su ámbito de aplicación poderes distintos a los del ejecutivo, regulándose la publicidad de sus actuaciones por normas específicas.

B. Derecho a la protección de datos.

Escribe Emilio Guichot Reina⁵⁸ *“El fundamento del derecho a la protección de datos nace para afrontar los riesgos que para el libre desarrollo de la persona puede generar las posibilidades ilimitadas de acumulación y cruce de información personal que permite la informática, a partir de los cuales pueden crearse perfiles individuales que condicionen gravemente la vida del individuo en la sociedad”*. El derecho a la protección de datos se acoge en España como un derecho autónomo del derecho a la intimidad, con una relación directa entre ambos. En el derecho comunitario, el derecho a la protección de datos ha adquirido carta de naturaleza como derecho fundamental autónomo en la Carta de los Derechos Fundamentales, basándose en el art 286 TCE y en el art 8 del CEDH (1. *Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan.* 2. *Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación.* 3. *El respeto de estas normas quedará sujeto al control de una autoridad independiente*) Aquellos sistemas que recojan el derecho a la protección de datos como un derecho autónomo, entendemos que sus respectivas constitucionales se basan en un sistema iusfundamental moderno.

⁵⁸ Vid. supra

Y en cuanto al sistema español, también es difícil de interpretar nuestra Constitución en relación con el derecho a la protección de datos y el derecho a la intimidad.

En el párrafo 4 del art 18 se predica que: *la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*". Apunta pues el TC una serie de diferencias y similitudes entre el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos:

- Similitudes: ambos derechos garantizan la vida privada y tienen los mismos límites.
- Diferencias: el derecho a la intimidad es insuficiente para alcanzar este objetivo, frente a la automatización de los datos personales, extendiéndose únicamente a aspectos íntimos y concretos de la persona, no implicando el derecho a obtener prestaciones de 3º, limitándose únicamente a permitir al titular del derecho a imponer a 3º una abstención de intromisión en lo que el mismo derecho está protegiendo. Extiende también la jurisprudencia constitucional el derecho a la protección de datos a la fase de recogida y comunicación de datos, es decir, al tránsito de la reserva a la publicidad.

a) Desarrollo legislativo.

Poco a poco, las leyes de protección de datos personales han ido aumentando, para así dar garantías a los ciudadanos cuando estos ejercían sus actividades económicas y comerciales con respecto de la actuación de control por parte de los poderes públicos.

Todas estas leyes, tanto españolas como de otros países, encuentran su origen en los principios sentados en el Convenio de 1981 y en la Directiva 95/46/CE⁵⁹, que debía ser traspuesta en todos los Estados Miembro.

Aquí en España, la Directiva encuentra su fundamento en el art 95 CE⁶⁰, entendiéndose que la armonización de legislaciones era presupuesta para un flujo de datos que permitiera los intercambios económicos y las actividades administrativas relacionadas

⁵⁹ Directiva núm., 46/1995 del Parlamento Europeo y del consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

⁶⁰ Artículo 95: 1. La celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contrarias a la Constitución exigirá la previa revisión constitucional. 2. El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción.

con aquellos. Así se conectaba con el mercado interior de cada país, para la adecuada aplicación de la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, entendiéndose el ámbito de aplicación a materias no solo económicas.

b) Ámbitos objetivo y subjetivo.

Con respecto del ámbito objetivo, en el Derecho Europeo, tanto el CEDH como la Carta Europea de Derechos Fundamentales, harán referencia al derecho en cuanto a los datos personales obrantes en cualquier soporte.

En el Derecho Español, señala el TC en sus sentencia 292/2000, la desvinculación del derecho fundamental a la protección de datos de su tratamiento (o no) automatizado. La LOTARD de 1992 se referirá únicamente a los tratamientos automatizados, mientras que la LOPD de 1999, de conformidad con la directiva, se referirá a *“los datos de carácter personal registrados en soporte físico, susceptible de tratamiento⁶¹, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores públicos y privados.*

Exige la Directiva que aquellos tratamientos que no estuviesen automatizados deberán recogerse en un fichero, entendido como *“un conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquiera que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso.*

Con respecto del ámbito subjetivo del derecho a la protección de datos, el titular del derecho es la persona a la cual se refiere la información, que puede hacer valer su derecho tanto frente a todos los sujetos públicos y privados, tanto si los datos han sido generados por ellos como si les han sido transmitidos por el afectado o un tercero.

⁶¹ Entendiendo por tal las operaciones y procedimientos técnicos (automatizados o no) que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias. También entendemos por tratamiento la extensión a todas las fases informativas, incluida la recogida, la utilización y la divulgación de la información. De manera más restringida, el tratamiento también puede hacer referencia la fase de conservación y utilización de los datos por el responsable del tratamiento, quedando entonces excluida la recogida y posterior cesión. Esta cesión se define como toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado. Su régimen general se encuentra en el art 11 LOPD, y en el caso de los ficheros públicos, en el art 21.

- C. Normativa aplicable y determinaciones sustantivas, procedimentales, de garantías y organizativas que permitan maximizar la eficacia de ambos derechos.

Como apuntábamos en la introducción de este apartado, tanto el derecho de acceso a la información administrativa como el derecho a la protección de datos, ambos comparten un punto de conexión; la divulgación por las autoridades públicas de información que contiene datos personales. Es entonces conveniente desarrollar la respectiva normativa aplicable, las determinaciones sustantivas, procedimentales, de garantías y organizativas que permitan maximizar la eficacia de ambos derechos.

A) Normativa aplicable.

Las normas que regulan la publicidad de la información administrativa constituye la norma especial respecto de la regulación general del derecho a la protección de datos. Y respecto de las normas que regulan la protección de datos, “derecho de acceso”, constituyen la norma especial respecto de la regulación general de la publicidad de la información pública cuando el que lo ejercita es el propio interesado que solicita gratuitamente información de sus datos sometidos a tratamiento, el origen de los mismos, así como de las comunicaciones realizadas o que se pretendan hacer.

B) La ponderación de derechos a la luz de sus fundamentos.

Procedemos ahora a la ponderación entre publicidad y privacidad y de los criterios y técnicas procedimentales, según el derecho comparado, Unión Europea y Derecho Español.

a) Derecho comparado: Debe prevalecer como regla general la publicidad de la información cuando se trata de acceder a información relevante que incida sobre la (correcta) actuación administrativa, en relación con su actividad, organización y manejo de los bienes de los que dispone. Así, la información relativa a la identidad y puesto de sus autoridades y funcionarios, beneficiarios de subvenciones, permisos... debe ser, generalmente, pública.

b) Unión Europea: Todas las Instituciones consideran que se trata de una cuestión de enfrentamiento de Derechos constitucionales, debiendo entonces procederse a una ponderación entre el derecho de acceso y la transparencia (para que ningún documento que refleje el nombre de una persona pueda ser conocido por el resto de ciudadanos) y el derecho a la intimidad y a la protección de datos (para que los ciudadanos puedan conocer cualquier información de terceros, del tipo que sea).

Además, siempre se tiene presente que la información que afecta a datos sensibles debe ser más distante de su publicidad, mientras que la información comercial o profesional si que accede con más facilidad a su publicidad, en la medida que sea necesaria para alcanzar el nivel de transparencia que permita la participación ciudadana y el control de la actividad pública, salvo que haya causas excepcionales que lo justifiquen.

Y para una correcta ponderación, debe darse entrada a las consideraciones del que solicita la información y al que le afecta esta misma, pudiendo existir un derecho de veto a favor del afectado.

c) España: La normativa nacional ha otorgado rango de Ley Orgánica a las disposiciones generales sobre el derecho a la protección de datos, sus principios y los derechos de las personas con respecto de este, considerando que se trata de un desarrollo directo. Además, existen una serie de garantías institucionales como las relativas a la Agencia de protección de Datos y las infracciones y sanciones, con rango de ley ordinaria. A esta regulación general, de aplicación a los ficheros tanto públicos como privados, se le suma una regulación específica sobre cada uno de ellos, cayendo sobre los ficheros públicos grandes excepciones generales a los principios y derechos establecidos en la regulación general. Todo esto conlleva a problemas de constitucionalidad, ya que la regulación que refleja las excepciones a los principios y derechos sobre el mismo no tiene el mismo rango legal que la regulación que no se refiere a estas.

Con estas tres exposiciones sobre cómo se interpretan estos derechos, cabe destacar que, con respecto de la normativa española, cuando se pone en juego el derecho a la intimidad, tiene sentido su tratamiento como una excepción en la que no medie apreciación discrecional de la autoridad administrativa.

Por el contrario, los datos personales que no sean íntimos si que deben ser objeto de publicación, cuando estos hagan referencia a la organización, gestión y el gasto público,

pretendiendo conocer aquel que solicita la información la actuación administrativa relativa a la relación entre el poder público y los funcionarios, agentes, beneficiarios de subvenciones...

También apunta la ley que determinados datos que contienen el nombre de una persona no tienen por qué ser directamente datos personales, prevaleciendo pues la transparencia si existe relación con la actividad pública.

En cuanto a la ponderación, ha de prescindirse de los intereses particulares que puedan tener los solicitantes de información y llevarse a cabo un juicio abstracto, relativo a la importancia de la información para los fines de conocimiento, participación y control de la gestión de los asuntos públicos a los que sirve la transparencia.

D. La publicidad activa.

Fundamentalmente, la puesta a disposición de la información administrativa se hará a través de internet. La administración electrónica y la digitalización de la información avanza a pasos agigantados, y entendiendo además el alto grado de transparencia en la gestión de los asuntos públicos como una exigencia democrática.

Las leyes de acceso más modernas han ido acogiendo el principio general de publicidad activa de la información más relevante para así posibilitar la participación y control de la gestión pública, acompañado a menudo de listas detalladas, referidas a las decisiones interpretativas del derecho y que tratan toda la información que se refiere a la gestión pública. Se estructura de la siguiente manera: Un registro electrónico de documentos que muestra la información que se encuentra en poder de la autoridad pública, pudiendo buscarse mediante diferentes criterios. Así se pretende un acceso inmediato y universal, ahorrando en costes y potenciando una buena gestión pública de la información. Además, la publicidad activa puede contribuir también a la generación de nueva información.

VIII. Aplicación práctica de la Ley de Transparencia.

A 31 de enero de 2017 y según publica el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el número de reclamaciones presentadas al Consejo fue de 1492.

El número de recursos contenciosos-administrativos interpuestos contra las resoluciones del Consejo ha sido de 32, con sentencia en primera instancia 12 y de ellas 3 con

sentencia en segunda instancia en la Audiencia Nacional y 4 recurridas en segunda instancia y aún pendientes

A día de hoy aún no existe jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sólo existe pendiente de resolución un recurso de casación en el Tribunal Supremo. Por ello para conocer el parecer de los tribunales hay que estar a las sentencias dictadas por los tribunales contencioso-administrativos y la Audiencia nacional.

Empezaremos este estudio por el recurso que está en casación ante el Tribunal Supremo.

-S E N T E N C I A nº 60/16 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 6 desestimatoria del recurso presentado.

Es objeto de impugnación en el recurso contencioso administrativo la resolución de 24 de septiembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que desestimaba la reclamación presentada contra la resolución presunta de la Corporación Radio Televisión Española, desestimatoria de solicitud de información de los gastos efectuados por la citada Corporación para la participación en el Concurso de Eurovisión del año 2015.

El demandante, Radio Televisión Española (RTVE), alegó en su recurso que "la información solicitada exigía una labor previa de reelaboración, recopilación y agregación para poder dar el coste solicitado" ya que no dependía sólo de criterios del ente español sino también de las directrices dictadas por la Unión Europea de Radio y Televisión. Frente a ello el tribunal argumenta que, aun siendo gastos fijados por distintas instituciones, necesariamente debe encontrarse en los documentos contables de RTVE, no apreciándose que para su suministro haya que realizar una labor previa de reelaboración específica o tratamiento. El demandante también alega como motivo de desestimación de la solicitud de información, la aplicación de lo dispuesto en el art.14 h en cuanto que facilitar la información solicitada supondría un perjuicio para "Los intereses económicos y comerciales". Sin embargo, RTVE no denegó la información de forma motivada, sino que simplemente se limitó a no contestar por lo que el tribunal rechaza este argumento. En este punto merece especial atención el razonamiento efectuado en el recurso de apelación por los magistrados de la sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en tanto que entienden que nutriéndose el ente RTVE de fondos públicos, el ciudadano puede acceder a los gastos realizados, en este

caso el festival y que en ningún caso se acreditó el perjuicio a los intereses económicos y comerciales. Siendo así, la Audiencia Nacional desestimó el recurso de apelación. Sin embargo, sin estar todavía de acuerdo, RTVE presenta ante el Tribunal Supremo recurso de casación, por lo que se está ahora pendiente de resolución el caso concreto.

A continuación, se verán aquellos supuestos en donde ha habido un pronunciamiento en la segunda instancia:

-S E N T E N C I A nº 60/2016 del JUZGADO CENTRAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 9, estimatoria del recurso interpuesto.

Se recurre la Resolución de fecha 9 de julio de 2015, dictada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno frente a la denegación efectuada por Radio Televisión Española referida a la solicitud del coste de los canales de televisión de la citada entidad.

El ente público basa su recurso contencioso-administrativo, en la aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIBG (reelaboración de la información) y en la concurrencia de la limitación al acceso a la información prevista en el artículo 14 de la citada Ley, porque la información solicitada perjudicaría los intereses comerciales de la Corporación.

Como puede verse, RTVE utiliza los mismos argumentos jurídicos que en el recurso expuesto al principio de este epígrafe. Así, el demandante defiende que los ingresos y gastos no están distribuidos ni divididos por cada uno de los 6 canales que tiene la Corporación, que la información no existe tal como se solicita y que se requeriría un tratamiento laborioso de la misma antes de poderla facilitar. El Tribunal ve justificado el argumento, acepta el motivo de interposición y concluye, sin entrar a conocer del resto de motivos, con una sentencia estimatoria de la demanda y por tanto anulando la Resolución del Consejo que obligaba al ente público RTVE a facilitar la información solicitada. El recurso de apelación interpuesto por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es desestimado por la Audiencia Nacional.

-SENTENCIA 145/2016 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 5, estimatoria de la demanda.

El objeto del recurso contencioso administrativo es la resolución del CTBG de 4/02/2016 en la que se declara la obligación de la Agencia Estatal Tributaria de facilitar la información solicitada referida a empresas en el extranjero.

La Agencia estatal de Administración tributaria (AEAT) recurre alegando que el Consejo no ha tenido en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional primera de la ley 19/2013, que remite a su ley especial para aquellas materias que tengan un régimen de acceso especial. Este sería el caso de los datos tributarios donde no resultaría de aplicación de forma directa la ley 19/2013, sino la Ley General Tributaria y el régimen de especial protección de los datos tributarios.

La sentencia estima el recurso presentado por la AEAT declarando que el derecho a la información no puede entenderse como un derecho absoluto, sino que debe respetar las limitaciones de acceso establecidas por las leyes especiales para materias concretas, como es la ley tributaria. El recurso de apelación presentado por el CTBG y resuelto el 6/02/2017, es desestimado por la Audiencia Nacional.

-SENTENCIA 116/2016 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 2 con estimación parcial de la demanda pendiente de resolución en apelación.

Se impugna la resolución de CTBG de 29/05/2015 donde se desestimó una petición de información a su vez denegada por los Ministerios de Justicia y de Economía y Competitividad referida al servicio de notificaciones y sistema de cobro de los procuradores en virtud de lo dispuesto en el art. 18.1 d) que recoge como causa de inadmisión las peticiones “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”. También se recurre el acuerdo del CTBG de 1/09/2015 que ratifica el del Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España que deniega la información solicitada referida a todo tipo de antecedentes y documentos relacionado con la información anterior en virtud de lo dispuesto en el art. 14.1 e) que establece límites a la información cuando se pueda poner en peligro” La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios,” y ello porque se estaba llevando a cabo una información reservada por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Pues bien, el juzgado estima parcialmente la demanda, anulando el acuerdo del consejo de 29/05/2015 y ello por entender que los Ministerios, aunque no eran competentes para remitir la información solicitada, sí conocían quién era el órgano competente y tendrían que haber seguido los dictados del art. 19 que prescribe que si la solicitud se refiriera a

información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

En cuanto a la denegación efectuada por el Consejo de General de Procuradores y ratificada por el Consejo de Transparencia y buen Gobierno de 21/09/2015 el juzgado la confirma.

-SENTENCIA 117/16 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 7, estimatorio del recurso y pendiente de apelación.

Se recurre la resolución del CTBG de 16/10/2015 y es presentado por TRAGSA, (empresa de transformación agraria SA). El Consejo resuelve el recurso presentado por la Asociación Española de Empresas de Parques y Jardines (ASEJA), estimándolo.

TRAGSA denegó la solicitud realizada por ASEJA en el sentido de instar la publicidad de las encomiendas de gestión hechas a TRAGSA en el su propio portal de transparencia. La denegación argumentaba que sería obligación de las administraciones encomendarte realizar la publicidad activa de las encomiendas que efectúen.

Sin embargo, el CTBG estima el recurso y obliga a TRAGSA a dar publicidad de las encomiendas que se le hayan atribuido. El argumento utilizado por el juzgado para resolver se basa en el análisis de la naturaleza jurídica de TRAGSA como sociedad mercantil estatal a la que la Administración general del Estado y de las Comunidades Autónomas le pueden encomendar determinados trabajos que no tienen carácter contractual y que deben ser publicados; siendo esto así, serán los poderes encomendantes quienes tengan que hacer publicidad activa de las encomiendas realizadas, sin perjuicio de la obligación que podría tener TRAGSA de facilitar información concreta de las encomiendas si así le fuese solicitado.

-SENTENCIA 159/2016 DICTADA POR EL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 10 pendiente de apelación.

El objeto del recurso contencioso-administrativo es la resolución del CTBG de 13/01/2016 por el que obliga al Ministerio del Interior a facilitar la información solicitada referida a toda la documentación utilizada en la entrevista personal dentro de un proceso selectivo. La Dirección General accedió a facilitar copia de la documentación utilizada en la entrevista personal pero no de las notas y borradores

utilizados por los examinadores y ello en virtud de lo dispuesto en el art.18.1 b) referido a información de carácter auxiliar o de apoyo, como notas, borradores y opiniones.

El CTBG ha dictado criterios interpretativos del art. 18.1 b), de modo que será aplicable como causa de inadmisión siempre que se trate de opiniones o valoraciones personales que no manifiesten la posición del órgano, o cuando se trate de un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. El Consejo considera que en este caso los borradores y notas tomadas en la entrevista personal se considera información esencial que determina seguir o no en el proceso selectivo y que por tanto habría que facilitarla. El Juzgado desestima el recurso contencioso-administrativo y confirma la Resolución del Consejo.

-SENTENCIA 162/2016 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 10, pendiente de apelación.

El recurrente es el Sindicato unificado de Policía (SUP) y el acto recurrido la resolución del CTBG de 29/02/2016.

El citado sindicato solicitó a la Dirección General de Policía tener acceso a los historiales profesionales en cuanto a los méritos valorados para otorgar a determinados policías la Orden del mérito Policial. La Dirección General deniega la información en virtud de lo dispuesto en el art.15 de la ley 19/2013 sobre protección de datos de carácter personal. El SUP presentó recurso ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno siendo desestimado, presentando después el correspondiente recurso contencioso- administrativo. El juzgado estima el recurso al SUP, declarando que sería factible dar acceso a los historiales profesionales de los condecorados en cuanto a los méritos tenidos en cuenta para otorgar la distinción sin necesidad de facilitar los datos personales de cada condecorado, se trataría de dar una información parcial omitiendo los datos personales. Será interesante ver cuál es el criterio de la Audiencia Nacional al respecto pues no es tarea fácil establecer la línea divisoria entre el derecho a la información y el respeto a los datos personales. Desde mi perspectiva, aun omitiendo datos personales, el acceso a los historiales de méritos podría tener el riesgo de llevar a la identificación de los condecorados.

-SENTENCIA Nº 85/2016 DEL JUZGADO CENTRAL DE INSTRUCCIÓN Nº 5.

El recurso contencioso-administrativo se interpone por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) contra la Resolución del CTBG de 10/07/2015. La solicitud de

información se refería al coste de la moneda de 1 euro emitida con motivo de la coronación de Felipe VI. La solicitud fue denegada por la FNMT basándose en lo dispuesto en el art.14.1 h) de la Ley 19/2013, que establece la limitación de acceso cuando la información solicitada pueda perjudicar los intereses económicos y comerciales de la institución, de modo que se argumenta que dentro del concepto “intereses económicos y comerciales” debe incluirse el secreto profesional, y difundir la estructura de costes vulneraría este. El CTBG estima el recurso presentado por el particular frente a la denegación de la información alegando que la información solicitada no se refiere a la estructura de costes, y que para que pueda entrar en juego el perjuicio a los intereses económicos y comerciales, debe existir una pluralidad de entidades ofreciendo el mismo servicio y sometidas a las reglas del libre mercado, no siendo este el caso. El juzgado desestima el recurso presentado por la FNMT, considerando que el conocimiento de los costes no supone una información estratégica o que afecte a la competencia porque no existe competencia en este servicio.

-SENTENCIA 138/2016 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 10.

El recurso contencioso-administrativo se interpuso por Ingeniería y Economía del Transporte S.A (INECO) contra resolución del Consejo de 21/01/2016.

La solicitud de información presentada a INECO se refería a las retribuciones percibidas por los miembros del equipo directivo. INECO contesta a la solicitud de información sin detallar los componentes de las retribuciones y remitiéndose a la legislación reguladora de tales retribuciones. Frente a la respuesta emitida, el particular presenta reclamación ante el CTBG, siendo estimada. El recurso contencioso administrativo interpuesto por INECO es desestimado al entender el juez que se trata de una entidad pública empresarial a la que resulta de aplicación la ley 19/2013. Aunque estrictamente el único alto cargo sea el Presidente, existe en su organigrama empresarial una relación de directivos, estableciendo la sentencia que deberá ser objeto de publicidad activa la retribución del presidente como alto cargo pero que el resto de las retribuciones sea objeto de información si así es solicitada.

-SENTENCIA 27/2016 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N°7.

El recurso contencioso administrativo se interpone por un particular contra la Resolución del CTBG de 10/03/2015 donde se estima parcialmente la reclamación presentada frente a la resolución denegatoria de información por parte del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. El ciudadano solicitó del Ministerio el listado de las reuniones internas y, en su caso con terceras partes, mantenidas por el Departamento, en las que se tratase temas relacionados con la elaboración del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía, así como nombres de los asistentes y cualquier documento o información remitida por terceros al respecto.

El Ministerio denegó la información en virtud de lo dispuesto en el art.18.1 b) y c), por entender que se trataba de información auxiliar y que además requería de una reelaboración previa. El CTBG estima la reclamación presentada, pero parcialmente, porque no facilita toda la documentación o información aportada por terceros, sino la aportada en los trámites de audiencia. Frente a esta resolución del Consejo, se interpone el recurso contencioso administrativo que es desestimado por entender el juez que la exclusión hecha por el Consejo es ajustada a derecho por ser acorde con el procedimiento de elaboración de los reglamentos establecido en la ley 50/1997 del Gobierno, en la redacción que estaba vigente cuando se redactó el Real Decreto sobre el que se solicita información.

-SENTENCIA N° 19/2017 DEL JUZGADO CENTRAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 10.

El recurrente es el Ministerio de Defensa y el acto recurrido la resolución del CTBG de 12/04/16 que estimaba parcialmente la reclamación presentada contra el acuerdo del Ministerio de defensa de 2/12/15. La solicitud de información pedía el listado de pasajeros que habían acompañado a las autoridades transportadas por las Fuerzas Aéreas Españolas. El Ministerio de Defensa denegó la información de conformidad con el artículo 15.2 de la LTAIBG, prevaleciendo pues la protección de los datos personales. El CTBG, considerando que el transporte se realizaba con cargo a fondos públicos, estimó parcialmente la reclamación en fecha 15/02/16, en el sentido de facilitar el listado de pasajeros acompañantes y no de la tripulación y además no se incluirán datos de vuelos cuya información haya sido clasificada por estar referida a

Presidencia del Gobierno y/o la Casa Real. Sin embargo, el Ministerio volvió a denegar la información en los términos fijados por el Consejo por la imposibilidad de dar una información que no está disponible. Y el CTBG en la resolución de 12/04/16, objeto del recurso contencioso que ahora se analiza, reiteró su anterior resolución estimatoria parcial de 15/02/16. El recurso contencioso administrativo interpuesto por el Ministerio lo que realmente impugna es la imposibilidad que supone ejecutar la primera resolución del Consejo. La Sentencia desestima el recurso pero por motivos de forma, ya que considera que la resolución del Consejo realmente recurrible fue la de 15/02/16 y no la de 12/04/2016, y esa primera resolución había devenido firme.

IX. Conclusión

Con este trabajo se ha querido poner de manifiesto la importancia del principio de transparencia en la actuación de los poderes públicos. La transparencia como principio inspirador de la elaboración de las normas, como criterio interpretativo en la aplicación de las mismas y en definitiva como forma de actuar de todos los poderes públicos.

Este principio ha pasado de no tener mención expresa en la Constitución de 1978, a ser un principio inspirador de la vida pública. La ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aún con las críticas que pueden hacerse a dicho texto por incompleto o por falta de concreción es un paso significativo para alcanzar en último término la excelencia en la actuación de los poderes públicos. Pero la transparencia tiene aún un largo recorrido en cuanto a sus distintas formas de materialización.

Ha de ir ligada ineludiblemente a entendimiento, se puede ser absolutamente transparente en el sentido de publicar hasta las más pequeñas de las decisiones públicas, se pueden motivar los actos administrativos con todo un catálogo de legislación , pero si lo que hacen las Administraciones Públicas y los Poderes Públicos en general no se entiende, no se transmite con claridad, se verá pero no se entenderá .

Los ciudadanos quieren ver y entender sin necesidad de tener profundos conocimientos jurídicos. Es cierto que los actos administrativos han de estar motivados , y las disposiciones administrativas justificadas y fundamentadas y todo ello para dar cumplimiento a los principios recogidos en el art.9 de nuestra Constitución , y no es menos cierto que a lo largo del tiempo la Administración ha ido cambiando su lenguaje, ya no vemos Considerandos y Resultandos pero no es menos cierto que aún queda mucho, que una proliferación de artículos en una resolución administrativa o judicial, la hacen más extensa pero no más clara.

Por tanto entiendo que quedan importantes barreras aún que atravesar para llegar a tener unos poderes públicos que sean accesibles, entendibles y alcanzables para toda la ciudadanía.

X. Bibliografía

- www.aepda.es. Artículo Guichot Reina, E. “Transparencia versus protección de datos”.
- -Curso online: Gestión de la información y transparencia.
- -Página web del consejo de transparencia y buen gobierno
- -Portal de transparencia del gobierno de España
- -www.zak-icg.com. Autor: Pablo Zak. El principio de transparencia en la Administración pública.
- -Portal web del ayuntamiento de Madrid.
- -www.boe.es. Agencia Estatal boletín oficial del Estado.
- Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública. Instituto Nacional de Administración pública.
- MUÑOZ CARMONA, A.M. *Insuficiencias y disfuncionalidades de la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Editorial Wolters Kluwer, Diario La Ley, N° 8906, Sección Doctrina, 23 de Enero de 2017.
- Alonso Timón A,J. “El principio de transparencia como elemento vertebrador del Estado Social y Democrático de derecho” *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº27 Diciembre de 2012. Pág. 27-62.
- Juegazo, I. “El derecho a la transparencia administrativa: el acceso de los administrados a los documentos administrativos”. *Revista de Documentación Administrativa* nº239.
- www.rae.es. Real Academia de la lengua española.