

motiva

SEMINARIO

“TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES”

Cartagena de Indias (Colombia), 16 a 19 de julio de 2024

Ponencia III: Marco legal de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Visión comparada.

Dra. Anabelén Casares Marcos

Letrada del Tribunal Constitucional de España

I. Introducción: la recepción y consolidación internacional de un nuevo derecho a acceder a la información pública.

Desde una perspectiva internacional el régimen jurídico de la transparencia se erige sobre el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso a la información pública considerado desde una doble dimensión. De una parte, de interés general como instrumento o herramienta para controlar y garantizar el adecuado funcionamiento de las instituciones en una sociedad democrática, asegurar la rendición de cuentas en la actuación pública y la participación de los ciudadanos en la gestión y procesos de toma de decisión en relación con los asuntos públicos¹. De otra, una dimensión propiamente privada o particular, en tanto permite a las personas acceder a aquella información sobre la actuación pública que pudiera resultarles de interés desde la esfera de sus intereses particulares por afectarles de forma específica o individual².

En el ámbito europeo, el art. 15.3 del Tratado de la Unión Europea reconoce el derecho de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establezcan al respecto de conformidad con el propio precepto. En esta misma línea, los arts. 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que garantizan “el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna”³ y el de “todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro [...] a acceder a

¹ Así lo refiere, por todos, el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe extraordinario *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012, pp. 5 y ss. Neira Barral (2022: 46) da noticia, a partir de los estudios de Diamond y Morlino (2004) y de Tusell Collado (2015), de los efectos de la transparencia en tres niveles de actuación pública, el procedimental, el propiamente sustantivo o de contenido y el de los resultados, al favorecer “la trazabilidad de las decisiones y asignar responsabilidades propias y ajenas”.

² Rodríguez-Arana (2016: 59) las vincula de algún modo al defender que “el acceso del pueblo, de todos y cada uno de los ciudadanos, a los asuntos de interés general, constituye una de las manifestaciones más relevantes de la centralidad que la persona humana tiene en el sistema democrático”.

³ Dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, tal y como sanciona el art. 41.2 b) de la Carta, precepto relativo al derecho a una buena administración.

los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”.

Este reconocimiento encuentra desarrollo, por lo que afecta a las instituciones europeas, en el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, de acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, cuyo Preámbulo afirma que “tiene por objeto garantizar de la manera más completa posible el derecho de acceso del público a los documentos y determinar los principios generales y los límites que han de regularlo”⁴. Su amplitud ha sido sancionada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que ha incidido en la necesidad de interpretar restrictivamente las excepciones al derecho de acceso⁵. Pese al indudable ejemplo que representa este Reglamento, susceptible de actuar como modelo para los Estados miembros, no existe una norma europea equivalente que armonice desde una perspectiva general las legislaciones internas en materia de acceso a la información, destacando, no obstante, algunas Directivas que inciden en la cuestión desde la perspectiva sectorial de materias concretas, en especial, la medioambiental⁶.

Resulta especialmente significativo, asimismo, el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009⁷. Inspirado en las experiencias comunes de una parte importante de sus Estados miembros, constituye el primer instrumento legal internacional que reconoce el derecho de acceso con carácter general y vinculante. El Convenio sanciona el acceso a los documentos públicos como regla efectiva y el rechazo a su difusión como excepción en ciertos supuestos que “se establecerán específicamente en la ley, habrán de ser necesarias en una sociedad democrática, y proporcionales” al objeto de proteger ciertos intereses jurídicos legítimos superiores que pueden ser de naturaleza pública o privada y que el propio Convenio relaciona⁸.

⁴ Vid., con mayor profundidad, Neira Barral (2022: 19 y ss.) sobre la finalidad de la política de transparencia europea, la evolución del régimen de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión Europea y los principios derivados de la jurisprudencia europea en tal sentido.

⁵ Así, a título de ejemplo, en la Sentencia de la Gran Sala de 26 de enero de 2010, asunto C-362/08 P, *Internationaler Hilfsfonds eV*.

⁶ En particular, Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, de acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, y 2004/35/CE, de 21 de abril, de responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. Destacan, asimismo, las previsiones en materia de acceso recogidas en su momento por la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, de reutilización de la información del sector público, sustituida hoy día por la Directiva 2019/1024/UE, de 20 de junio, de datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, por no hablar de las obligaciones que sancionan en materia de transparencia y acceso a la información las Directivas aplicables en materia de contratación pública (en la actualidad, Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, de contratación pública y que deroga la Directiva 2004/18/CE) o de servicios en el mercado interior (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, de servicios en el mercado interior).

⁷ Se publica en el BOE de 23 de octubre de 2023 el Instrumento para su ratificación firmado por España el 23 de noviembre de 2021, fijándose su entrada en vigor en nuestro país para el 1 de enero de 2024.

⁸ Destaca el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe extraordinario *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012, p. 9, que con ello el Consejo de Europa ha establecido “que hay que aplicar los principios de daño efectivo y de interés público preferente en el acceso, antes de denegar el acceso en base a la aplicación de alguna de las excepciones que enumera el artículo 3.1 del Convenio”, de forma que el sujeto obligado deberá “valorar si el acceso provocaría un daño real al derecho o el interés protegido con la excepción y ponderar si se da un interés público superior en la difusión, en relación con la afectación del derecho o el interés protegido con la excepción”.

Su Preámbulo cita, en concreto, como antecedentes para su reconocimiento del derecho de acceso, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁹, los artículos 6, 8 y 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁰, la Convención de Naciones Unidas sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia del medio ambiente¹¹, y el Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal¹².

Por otra parte, ante el silencio al respecto del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que no recoge de forma expresa un derecho de acceso a la información pública, alcanzará también gran repercusión en el ámbito europeo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) que en su labor interpretativa ha ponderado el texto del Convenio a la luz de diversos criterios y antecedentes hasta desembocar en el reconocimiento del citado derecho de acceso, si bien con un carácter marcadamente instrumental en tanto presupuesto para la protección de la “libertad de recibir o de comunicar informaciones” que sanciona el art. 10 CEDH.

Se revela capital, en tal sentido, la Sentencia de la Gran Sala de 8 de noviembre de 2016, asunto *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, que sintetiza y aclara el debate y su doctrina acerca de la eventual existencia, naturaleza jurídica y efectos de este derecho en la jurisprudencia del Tribunal¹³. El TEDH afianza en este pronunciamiento su consideración del derecho de acceso a la información y documentación pública como parte esencial de la libertad de recibir información *ex art. 10 CEDH*, desgajándolo de los derechos al respeto de la vida privada y familiar (art. 8 CEDH) y a la tutela judicial efectiva (art. 6.1 CEDH), que quedan en cambio al margen. Su instrumentalidad como derecho se concreta en la articulación por el Tribunal de un test que descansa sobre cuatro criterios o elementos para determinar su iusfundamentalidad y, por ende, su eventual protección en el caso concreto: i) la finalidad de la solicitud de información, de manera que pese a no ser precisa la motivación de la petición correspondiente se tomará en consideración, caso de existir, en la ponderación correspondiente¹⁴; ii) la naturaleza de la información solicitada; iii) el rol del solicitante de información, en especial si cumple con el importante papel de *social public watchdog*, que puede recaer no solo sobre la prensa

⁹ Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

¹⁰ Hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950.

¹¹ Hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998.

¹² Hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981.

¹³ Hernández Ramos (2018: 485 y ss.) profundiza en los criterios hermenéuticos tenidos en cuenta a tal efecto por el TEDH, en particular, los contenidos en los arts. 31 a 33 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, adoptado en Viena el 23 de mayo de 1969, en particular, el sentido corriente de los términos utilizados en el texto y los trabajos preparatorios del CEDH, así como su reconocimiento en distintos instrumentos internacionales de diferentes ámbitos.

¹⁴ Pérez Conchillo (2021) se muestra crítica con la tibieza desplegada por el TEDH en este punto en su Sentencia de 26 de julio de 2020, asunto *Centro para la Democracia y Estado de Derecho c. Ucrania*, en la que mantiene una postura diferente y cuestionable, “preocupante” a su juicio, alejada a la mantenida en otros supuestos, en particular, en la Sentencia recaída poco antes, con fecha 30 de enero de 2020, en el asunto *Studio Monitori Studio y otros c. Georgia*. En todo caso, al margen de la postura más o menos exigente al respecto, de la lectura de la jurisprudencia del TEDH se infiere que, pese a ser meramente potestativa la motivación de la solicitud, su consignación puede facilitar la ponderación de intereses en conflicto, ampliando incluso de forma significativa las posibilidades de éxito de la solicitud efectuada.

sino también sobre organizaciones no gubernamentales implicadas en asuntos de interés público; y, iv) que la información esté lista y disponible, elaborada¹⁵.

La doctrina del TEDH considera, en síntesis, que cuando el art. 10 CEDH sanciona el derecho a la libertad de recibir información básicamente prohíbe que se restrinja o limite desde el ámbito público que una persona reciba información de quien desee o quiera dársela, sin que pueda interpretarse, no obstante, que exista con carácter general una obligación positiva del Estado a la luz del Convenio de recopilar y difundir información de oficio (publicidad activa) o, en su caso, de transmitirla a un solicitante a resultas de un pretendido derecho de acceso a información en poder de una autoridad pública (publicidad pasiva)¹⁶. Este último derecho personal y, por ende, su correlativa obligación pública puede surgir, no obstante, en dos supuestos concretos. De un lado, cuando la divulgación de la información hubiera venido impuesta por una orden judicial firme a la luz de la legislación y la realidad judicial nacional correspondiente. De otro, cuando de las circunstancias del caso concreto quepa inferir que el acceso a la información es realmente instrumental para el ejercicio individual del derecho a la libertad de expresión, en particular, de su vertiente concreta de libertad para recibir y difundir información, erigiéndose la negativa pública a proporcionarla en una injerencia indebida en el derecho¹⁷.

También la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recalcado que “el derecho de acceso a la información es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, así como para la prevención de la corrupción”, calificándolo de “requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales”. Su pleno ejercicio constituye “una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo”¹⁸.

Ha profundizado en ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos al inferir de la libertad de pensamiento y de expresión que establece el art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁹, en particular, de la libertad que consagra su primer apartado “de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”, “el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención”. Es más, “dicha

¹⁵ Vid. con mayor profundidad sobre la evolución de la doctrina del TEDH en relación con este derecho de acceso, por todos, Hernández Ramos (2018) y Pérez Conchillo (2021).

¹⁶ De ahí que Hernández Ramos (2018: 508) concluya que el balance del estudio de la jurisprudencia del TEDH en materia del derecho de acceso a la información pública “arroja luces, sombras y penumbras”.

¹⁷ Hernández Ramos (2018: 499 y ss.) sintetiza la evolución y los elementos esenciales de la doctrina del TEDH, subrayando la trascendencia que ha otorgado al hecho de que la autoridad pública a la que se solicite la información la ostente en régimen de monopolio, en cuyo caso impone extremar el escrutinio a la negativa a concederla.

¹⁸ *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022*, volumen II, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 50, de 6 de marzo de 2023, párr. 85. Resulta de interés el estudio de Palomares Herrera (2017: 284 y ss.) acerca de cómo han influido episodios de corrupción en la normativa española y chilena aprobada en materia de transparencia.

¹⁹ Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”, amparando, a su vez, que el solicitante la “circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla”. Así lo establece su Sentencia de 19 de septiembre de 2006, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*²⁰, de repercusión indudable en esta zona geográfica a la vista de la evolución seguida por el régimen jurídico aplicable al respecto desde su punto inicial de partida²¹.

Con esta resolución la Corte Interamericana abrió el camino para la interpretación del derecho a la libre información como obligación que incumbía también a los poderes públicos, sentando una serie de principios que influirían con posterioridad en la jurisprudencia del TEDH. Así, i) que el principio general de acceso a la información pública es el de “máxima divulgación”, de modo que corresponde al Estado demostrar la existencia de restricciones; ii) que toda restricción ha de estar establecida por ley; iii) que la ley ha de haber sido dictada por razones de interés general para la defensa del bien común, como elemento integrante del orden público democrático; iv) que la restricción debe obedecer a un motivo permitido por la Convención en su art. 13.2, redirigiéndose a las necesarias para garantizar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”; y, v) que la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y apropiada para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho²².

Revisten especial interés los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en que ha vinculado el derecho de acceso a la información pública a la investigación de violaciones de derechos humanos, concibiéndolo como un instrumento idóneo para proteger el derecho a la verdad de las víctimas y sus familiares, ya sea ante la insuficiencia de la investigación pública desarrollada²³ o ante el ocultamiento deliberado de la información disponible tras mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o, incluso, en razones de interés público o seguridad nacional para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso

²⁰ Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 151, párr. 77.

²¹ Vid. el reportaje de 27 de julio de 2023 sobre el caso disponible en el blog *Reparando Derechos*, alojado en la página web de la Corte y relativo al impacto de sus Sentencias en la reparación de derechos humanos. En él se destaca cómo antes de la aplicación de la sentencia “solo tres países de América Latina y el Caribe tenían normativas claras de acceso a la información pública”, si bien “dieciséis años después, son solo tres países de la región los que no cuentan con normativa de acceso a la información pública”. En concreto, “en las Américas existen 22 países que actualmente cuentan con una ley que consagra -de manera más o menos amplia- el derecho de acceso a la información pública: Antigua y Barbuda, Brasil, Belice, Canadá, Colombia, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Además, en otros países se han aprobado normas que sin revestir la categoría específica de ley, reglamentan algunos aspectos sobre este ámbito. Finalmente, existen casos en la región en los que, dada la inexistencia de regulaciones concretas sobre el tema, este derecho se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución.”

²² Siguiendo en este punto a Rodríguez Sánchez (2019: 34).

²³ Así, en su Sentencia de 22 de noviembre de 2005, caso *Gómez Palomino vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 136, en especial, párrafos 78 y 79.

pendientes²⁴. En estos supuestos la Corte Interamericana vincula ambos derechos a partir de la premisa de que la información sobre una violación de derechos humanos, debido precisamente a su trascendencia para la autodeterminación colectiva, no solo concierne a la víctima y a sus familiares, sino a toda la sociedad²⁵.

En definitiva, el interés inherente a la divulgación de la información que se solicita a las autoridades públicas es ampliamente reconocido en el plano internacional no solo por su eventual incidencia en la esfera particular del requirente, sino por su trascendencia para la conformación de una sociedad informada y crítica y, en última instancia, para el fortalecimiento de una democracia de calidad²⁶. De ahí su amplia positivación desde hace décadas por muchos Estados²⁷, comenzando por la pionera norma sueca de 1766²⁸, si bien resulta indudable la creciente atención académica y normativa recibida por la transparencia y, en especial, el acceso a la información como elemento estructural del ejercicio del poder y la autoridad pública durante los últimos veinte años²⁹.

Se han aducido como motivos para ello, entre otras razones al respecto, las transiciones hacia la democracia experimentadas por muchos países desde los años noventa, las demandas de mayor participación y transparencia en los asuntos públicos a causa de cierta pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones, los efectos sociopolíticos derivados de la grave crisis económico-financiera desatada a comienzos de

²⁴ A título de ejemplo, en sus Sentencias de 25 de noviembre de 2003, caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 101, párr. 180; de 26 de noviembre de 2008, caso *Tiu Tojín vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 190, párr. 77; de 23 de noviembre de 2009, caso *Radilla Pacheco vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 209, párr. 258; y, de 24 de noviembre de 2010, caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 219, párr. 202, que sanciona, además, en la línea de la primera Sentencia citada, caso *Myrna Mack Chang*, párr. 181, que “cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito”, sin que pueda tampoco “quedar a su discreción la decisión final sobre la existencia de la documentación solicitada”.

²⁵ Con mayor profundidad, Sotelo-Torres y García-Curiel (2024). Vid., en particular, Droguett González (2019: 133 y ss.), quien analiza la evolución del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en Chile a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁶ Vid. a título de ejemplo el comentario de Sarat (2024) sobre la creciente falta de transparencia activa e incluso pasiva respecto a la práctica y la información atinente a la ejecución de la pena de muerte en diversos estados norteamericanos.

²⁷ Neira Barral (2022: 20) da cuenta de cómo se expandió la legislación en materia de transparencia entre los países latinos de la Europa occidental, con Francia como pionera, y de cómo se integró en algunos de ellos en leyes más generales reguladores de las relaciones entre Administración y ciudadano o del procedimiento administrativo, tal y como sucedió en un primer momento en España con la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dedicó a la cuestión su art. 37.

²⁸ El Decreto de su Majestad sobre la Libertad de Escritura y Prensa promulgado por la Dieta de los Estados Generales sueca con fecha 2 de diciembre de 1766, fue respaldado por tres de los cuatro estamentos representados, otorgándole así rango de Ley Fundamental. Vid. sobre su contenido Rodrigo de Castro (2017: 276 y ss.).

²⁹ Para Ginesta Rodríguez, Pano Puey, Medir Tejado y Magre Ferran (2024: 49) se trata, sin duda, de “un fenómeno global desarrollado en gran medida durante este siglo” como demuestra que “el grueso de las leyes de acceso a la información” se haya aprobado durante los últimos veinte años, “pasando de las 26 existentes en 1999 a las aproximadamente 132 de la actualidad”. Asimismo, sobre la necesidad de diseñar índices adecuados que permitan avanzar en la consolidación de instrumentos de evaluación, diagnóstico y planificación de políticas públicas en materia de transparencia activa, en este caso desde la perspectiva argentina, vid. Martín Furnari (2024).

siglo o los avances tecnológicos que han facilitado e impulsado el acceso real y efectivo a documentación de toda clase³⁰.

II. Limitaciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La *Freedom of Information Act*, coloquialmente conocida como FOIA, fue sancionada por el Presidente Lyndon B. Johnson el 4 de julio de 1966. Adquirió entidad autónoma desgajándose de la *Administrative Procedure Act* en que se había incluido desde 1946 la regulación relativa al acceso a la información pública en un intento de implementar una filosofía mucho más amplia de divulgación pública, desde una perspectiva tanto de publicidad activa como pasiva, acorde con el derecho a saber de la ciudadanía. Sus sucesivas modificaciones y la interpretación jurisprudencial desarrollada en su aplicación han ido orientadas a consolidar con el tiempo una visión amplia del derecho de acceso a la información pública y, por ende, una aplicación restrictiva de las excepciones dispuestas para su divulgación.

Se inspiran en el modelo norteamericano las regulaciones generosas con el principio de transparencia de varios países del ámbito iberoamericano, apuntaladas por la interpretación expansiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos³¹ y, en particular, por la aprobación de la Ley Modelo sobre Acceso a la Información por la Organización de Estados Americanos en junio de 2010³². Si bien la pujanza de la transparencia y el derecho de acceso es apreciable también en el ámbito europeo, cabe diferenciar a tal efecto entre regímenes jurídicos diversos³³. La *Freedom of Information Act* irlandesa se aprobó, por ejemplo, en 1997 con el claro propósito de reducir el número de peticiones de acceso a la información pública y de configurar un derecho de acceso algo más restrictivo, excluyendo a determinados organismos públicos de su ámbito de aplicación, estableciendo un catálogo de excepciones, algunas de carácter absoluto, e introduciendo el pago de tasas como condición para el acceso a la información³⁴.

³⁰ INAP (2015: 19).

³¹ Así lo destaca también INAP (2015: 47), al subrayar “la generosidad en la regulación de la transparencia y el acceso como parte de ella, con leyes especialmente avanzadas como la de México”, la garantía constitucional del derecho de acceso en países como Colombia, Ecuador o el propio México y el hecho de que los países “de la órbita latinoamericana” hayan encontrado inspiración en la sustancialmente avanzada ley sobre esta materia de Estados Unidos.

³² Aprobada mediante Resolución de su Asamblea General G/RES 2607 (XL-O/10), se erige en marco legislativo general y de mínimos por excelencia en la región.

³³ Ackerman y Sandoval-Ballesteros (2006) refieren, en tal sentido, cuatro oleadas legislativas atendiendo a la fecha de aprobación de sus respectivas leyes de transparencia, distinguiendo entre países pioneros, los que aprueban leyes de transparencia en la década de los 90 del siglo XX, aquellos con leyes de transparencia del segundo milenio y las latinoamericanas. INAP (2015: 22 y ss.) agrupa a los países, en cambio, a efectos de su clasificación metodológica, “sobre el criterio de la familia jurídica de pertenencia”, diferenciando entre los que siguen el modelo histórico de derecho administrativo continental, los países escandinavos, los de tradición anglosajona e iberoamericanos. Cotino Hueso (2017: 281) se refiere, en particular, a la importante acción de la ONG “Artículo 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión”, que en 1995 impulsó los Principios de Johannesburgo, que se encuentran en la base de muchas declaraciones y resoluciones internacionales mundiales y regionales.

³⁴ Así lo refiere el Síndic de Greuges de Cataluña en su informe extraordinario *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012, p. 10, que da cuenta de sus importantes similitudes con la *Freedom of Information Act* del Reino Unido del año 2000. Así lo subrayan también Ackerman y Sandoval-Ballesteros (2006: 128 y ss.) que destacan el importante desafío representado en este sentido por la reacción política en

También resulta inicialmente más restrictiva la regulación italiana, que tan solo haría referencia al acceso en tanto pueda reconducirse la solicitud a un documento administrativo *stricto sensu*, dejando extramuros aquella información que se encontrara en manos públicas pero careciera de soporte documental preciso y exigiendo, en todo caso, que la solicitud se encuentre debidamente motivada³⁵. Cabe destacar, en fin, la opción extendida en el ámbito europeo por constituir autoridades con cierta autonomía o independencia para conocer de las reclamaciones formuladas en la materia. En algunas ocasiones acumulan o desarrollan la función quienes ya desempeñan otro cargo o cometido, señaladamente, el de Ombudsman o defensor de derechos humanos³⁶, o, señaladamente, el de autoridad designada en materia de protección de datos³⁷.

La Ley española 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, configura de forma inicialmente amplia el derecho de acceso a la información pública, del que es titular cualquier persona y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. La propia exposición de motivos de la ley sanciona que “solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”, si bien los límites previstos “se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Asimismo, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios. Así, por un lado, en la medida en que la información afecte directamente a la organización o actividad pública del órgano prevalecerá el acceso, mientras que, por otro, se protegen -como no puede ser de otra manera- los datos que la normativa califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, el consentimiento de su titular.”

Se refiere a ello también el Preámbulo del Convenio de Tromsø, que pese a ser hecho en 2009, no fue firmado por España hasta 2021, entrando en vigor en nuestro país

contra de un acceso más amplio a la información pública, refiriendo los supuestos concretos de Irlanda y Japón.

³⁵ Vid. Meale (2017: 266 y ss.) sobre el funcionamiento del principio de transparencia en el sistema nacional italiano, así como De Iulii y Graziani (2017: 297 y ss.) sobre los cambios producidos en la legislación italiana en pos de una mayor apertura y forma de acceso a los datos y documentos públicos. Estos últimos hacen hincapié en que la supervivencia de las muchas disposiciones reglamentarias sobre la materia “ha determinado leyes excesivas y a veces contradictorias que, a pesar de los esfuerzos considerables, no ha logrado plenamente ‘abrir’ la casa de vidrio para la comunidad”.

³⁶ Es el caso de Irlanda donde la función de *Information Commissioner* recae sobre quien haya sido designado Ombudsman de Irlanda, si bien tratándose de dos figuras o instituciones diferenciadas, con recursos y mecanismos de actuación diferentes. También la legislación italiana admite la posibilidad de acudir al defensor del pueblo respecto de los actos de las administraciones municipales, provinciales y regionales.

³⁷ Tal sucede en Alemania con la acumulación en 2006 de ambos cometidos en el *Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, que en 2016 se convierte en Agencia federal independiente en consonancia con la regulación y exigencias de la Unión Europea, o en Eslovenia, cuyo Comisionado para la Información resuelve las reclamaciones relacionadas con el derecho de acceso a la información pública y con la protección de datos personales, pudiendo imponer, como organismo independiente, sanciones económicas en caso de incumplimiento de sus resoluciones.

el 1 de enero de 2024³⁸. Destaca, en concreto, cómo el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos no solo “proporciona una fuente de información para el público”, sino que le ayuda “a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas” y, además, “fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”. Colige por ello que “todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos”. El art. 3 del Convenio permite a los Estados parte establecer específicamente por ley aquellos límites que tengan por objetivo la protección de alguno de los intereses que enuncia siempre que resulten “necesarios en una sociedad democrática”³⁹. Se trata, en todo caso, de un listado en buena medida coincidente con el recogido por el legislador español en la vigente ley de 2013⁴⁰.

Y así, al derecho de acceso a la información pública que establece y regula la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se contraponen los límites, numerosos y variados, que el propio legislador establece en sus artículos 14 y 15, por los que podrá limitarse total o parcialmente su ejercicio cuando el acceso suponga un perjuicio para⁴¹:

- a) la seguridad nacional,
- b) la defensa,
- c) las relaciones exteriores,
- d) la seguridad pública,
- e) la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios⁴²,

³⁸ Se publica en el BOE de 23 de octubre de 2023 el Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 y firmado por España el 23 de noviembre de 2021.

³⁹ Siempre que tengan como objetivo la protección de:

- a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones exteriores;
- b) la seguridad pública;
- c) la prevención, la investigación y la persecución de actividades criminales;
- d) las investigaciones disciplinarias;
- e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas;
- f) la intimidad y otros intereses privados legítimos;
- g) los intereses económicos y comerciales;
- h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas;
- i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia;
- j) el medio ambiente; o
- k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.

⁴⁰ Como bien afirma Guichot (2019a: 58) el Derecho supranacional y comparado, en especial, el Convenio de Tromsø, muestra cómo el elenco de límites “se ha más o menos estandarizado”.

⁴¹ Vid., sobre la aplicación de los criterios interpretativos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación con algunos de los límites establecidos por el art. 14 de la Ley 19/2013, Menéndez Rexach (2020: 153 y ss.).

⁴² Una cláusula más amplia que la enunciada en los apartados d) y e) del art. 3 del Convenio que se refieren, respectivamente, a las investigaciones disciplinarias (sin mención expresa a su prevención o sanción) y a

- 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 decisión⁴³,
- l) la protección del medio ambiente, y
- m) en los términos dispuestos por el artículo 15, la protección de datos personales⁴⁴.

Límites generales cuyo enunciado es tan abstracto que en lugar de atenuar sus problemas de aplicación más bien los acentúa⁴⁵, por lo que habrán de ser, en todo caso, objeto de una interpretación razonable a fin de evitar su conversión en restricciones absolutas. No se trata de una exclusión por materias, por lo que no basta con su invocación genérica. De ahí la maximización del derecho de acceso y la limitación de las restricciones al mínimo alcance necesario que ha subrayado la doctrina de los organismos garantes de transparencia⁴⁶.

No en vano exige el artículo 14.2 que se apliquen de forma “justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección”⁴⁷, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y, en especial, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso, amparándose, incluso, por el artículo 16, el acceso parcial previa

la inspección, control y supervisión por autoridades públicas (sin cita de los ilícitos administrativos y, por tanto, del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora).

⁴³ El art. 3 k) del Convenio resulta, en principio, algo más amplio en su tenor literal al referirse a “las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto” independientemente de que pueda afectar o, en su caso, desembocar o no en la toma de una decisión.

⁴⁴ La Ley española se limita a hacer mención en sus apartados j) y m) del secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial y la protección de datos personales, frente al art. 3 f) del Convenio que se remite, de forma ciertamente más extensa, a la intimidad y otros intereses privados legítimos que pudieran exceder de los enunciados por el legislador nacional. En todo caso, el listado de la ley estatal podría ser objeto de ampliación, que no de reducción, por la legislación autonómica de desarrollo en la materia, de acuerdo con el reparto competencial sancionado constitucional y estatutariamente al respecto.

⁴⁵ Menéndez Rexach (2020: 151), para quien su enunciado “remite inevitablemente a la casuística”.

⁴⁶ Ofrecen un análisis pormenorizado de cada uno de ellos, entre otros, Blanes Climent (2014: 304 y ss.); Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 162 y ss.); Guichot (2014a: 97 y ss.; y, 2019a: 63 y ss.); e, Ibáñez García (2014: 251 y ss.).

⁴⁷ El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio de 2015, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso, que establece cuál debe de ser el orden en el análisis de los límites: en primer lugar, el relativo a la protección de datos, estudiando, sucesivamente, si los hay, si son especialmente protegidos y se dan las condiciones excepcionales para el acceso, si son meramente relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente, concediendo en este caso el acceso si 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, o, en caso de que no sean ni de un tipo ni de otro, procediendo a la ponderación. Guichot (2019a: 62) constata, no obstante, que no siempre sigue ese orden de análisis, abordando primero, en ocasiones, si concurre uno de los límites del art. 14.

omisión de aquella información afectada por el límite correspondiente, “salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido”⁴⁸.

Su aplicación se somete, en cualquier caso, a un doble test, por una parte del posible perjuicio que la divulgación pudiera producir, aspecto que habrá de motivarse, y, por otra, de la eventual superioridad del interés público o privado que concurra en el caso concreto en que se divulgue la información, abocando a la puesta en práctica del principio de ponderación, asimismo motivada, que aparece como “clave de bóveda” o “espita que permite en el caso concreto valorar la importancia que para la sociedad tiene conocer la información en cuestión, incluso si con ello se causa un perjuicio para uno de sus bienes”, tomando asimismo en consideración las alegaciones que pudieran afectar terceros cuyos derechos o intereses legítimos pudieran verse afectados si se concediera la información solicitada.

Una realidad que se muestra en toda su crudeza en relación con el límite de la protección a la intimidad y la protección de los datos personales que regula, en concreto, el artículo 15 de la Ley, por cuanto es innegable que resulta potencialmente conflictiva la relación entre los valores de publicidad y privacidad o, dicho de otro modo, entre los derechos de acceso a la información, de un lado, y de intimidad y protección de datos, de otro, más aún habida cuenta de la distorsión del concepto “dato personal” apreciable en los últimos tiempos y de la imparable tendencia a aglutinar e incluir en su seno todo tipo de información relativa a un sujeto particular⁴⁹. Se volverá sobre ello al hilo de la ponencia V.

Lo cierto es que en todos los sistemas jurídicos, sean supranacionales o propiamente nacionales, se contemplan de forma expresa límites al derecho de acceso a la información, habiéndose forjado a estas alturas “lo que sin exageración puede calificarse de un patrimonio jurídico (en gran medida) común sobre esta materia”⁵⁰. En todo caso, la cuestión se encuentra estrechamente relacionada con los interrogantes planteados en torno a la conveniencia y oportunidad de motivar la solicitud de acceso. Pese a la claridad con la que cabe deducir del tenor literal de la ley, en particular de su art. 17, que la ausencia de motivación no será, por sí sola, causa de rechazo de la solicitud, no cabe duda de que el silencio del requirente puede suponerle perjuicios, en tanto le cabe siempre exponer potestativamente sus razones que podrán ser tenidas en cuenta, caso de haberlas consignado, al resolver la solicitud⁵¹. Aunque la Administración deba valorar siempre todos los intereses de carácter público presentes en el caso concreto, la ley no

⁴⁸ Droguett González (2019: 152) ha subrayado en el ámbito comparado cómo “la falta de precisión en la regulación constitucional de la delimitación del derecho y estándares para la aplicación de sus límites” puede terminar por desembocar en “una eventual actuación arbitraria del Estado en la clasificación de la información como pública, secreta o reservada y genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio del derecho de acceso a la información y de las facultades del Estado para restringirlo”.

⁴⁹ Sobre los retos planteados por la difícil relación entre transparencia y privacidad, vid., por todos, Guichot (2012: 283 y ss.) y Martínez (2014). Rollnert Liern (2014: 97 y ss.) se refiere, en concreto, a la espinosa cuestión relativa a la legitimidad de la incorporación por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de criterios de ponderación entre la protección de datos y el acceso a la información.

⁵⁰ Guichot (2019a: 56). Vid., asimismo, Cotino Hueso (2017: 309 y ss.).

⁵¹ Cotino Hueso (2017: 305 y ss.) subraya cómo pese a no ser necesaria “puede ser un elemento muy útil para que se pueda apreciar el interés público que haga prevalecer el derecho de acceso frente a diversas excepciones o derechos que puedan concurrir” y, en concreto, cómo “la jurisprudencia en la UE y del TEDH se van decantando en esta dirección”. En idéntico sentido, Neira Barral (2022: 57 y ss.) y la doctrina allí citada.

despeja por completo la incertidumbre acerca de si las motivaciones atinentes a intereses privados deben ser tomadas necesariamente en consideración en relación con cada petición de acceso o si se trata, en cambio, de un ámbito en el que los intereses privados no tengan cabida alguna o que se encuentre presidido, incluso, por la discrecionalidad de la propia Administración⁵².

III. Principales escollos para la materialización de la transparencia.

La transparencia, su valor, filosofía y posibles efectos, así como la rendición de cuentas que le resulta inherente no resulta una absoluta desconocida en el ámbito internacional, habiendo experimentado un auge e incremento espectacular en un período de tiempo relativamente corto. Se trata de un deber no sólo inexcusable sino sujeto, por su propia naturaleza, a avance y mejora continua. Y, sin embargo, queda mucho por hacer aún antes de desembocar en un lenguaje y procedimiento realmente comunes que permitan la auténtica comparación y la sana emulación entre los sujetos obligados a cumplir con la legislación aplicable al respecto, cuanto si más entre ordenamientos jurídicos comparados y dispares.

A título de ejemplo desde la perspectiva del ordenamiento jurídico español, se ha subrayado ya en la primera ponencia, en relación con las obligaciones de publicidad activa, como se determina de forma un tanto imprecisa que tendrán carácter periódico, sin concretar o establecer lapsos temporales concretos, ya sean siquiera plazos mínimos o máximos. Tampoco se ofrecen criterios claros para discernir, de otro lado, la relevancia o irrelevancia, en su caso, de una información concreta que pudiera ser objeto de publicidad.

Por no hablar, en fin, de la amplitud con que se enuncian ciertos conceptos en relación con los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública -así, por citar algunos, “los intereses económicos y comerciales”, “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” o “la protección del medio ambiente”-, o, más en concreto, en relación con la obligada ponderación y el test de perjuicio a realizar por el órgano competente a fin de decidir si autoriza o no el acceso correspondiente. Tan solo se alude, a tal efecto, a una aplicación “justificada y proporcionada” de estos límites o a la necesidad de atender a un “interés público o privado superior” en tal labor de ponderación.

Se trata, en suma, de promover la eficiencia y racionalidad, también la económica, en el sector público, a fin de garantizar, en última instancia, la sostenibilidad e imbricación social a medio y largo plazo de las propias instituciones, por cuanto su compromiso a tal respecto habría de permitirles devolver a la sociedad lo que previamente han recibido de ella, contribuyendo de forma decisiva a su desarrollo económico y a un mayor equilibrio social. Todo ello tomando en consideración, lógicamente, las diferencias notables que plantea el ámbito público respecto a otras instituciones privadas por su organización, funcionamiento y actividad propias, así como el desafío esencial que plantean, a tal

⁵² Neira Barral (2022: 56 y ss.). Se trata de una quiebra lógica importante de la Ley 19/2013, contraria en este punto a principios bien asentados en el Derecho supranacional y comparado, dado que en materia de transparencia el peso del interés en la divulgación de información es el mismo, con independencia de la identidad del solicitante. Es por esta razón que una vez concedido el acceso la información es libre de circular y ser conocida por cualquiera. Guichot (2019a: 59) pone de manifiesto esta contradicción interna de la ley al permitir la prevalencia de un interés público o privado en relación con la solicitud de acceso.

efecto, a fin de desarrollar metodologías de rendición de cuentas más acordes a su quehacer. Se erigen, a tal efecto, en áreas especialmente precisadas de una adecuada y constante atención por parte del ordenamiento jurídico y de los poderes públicos tanto la reclamación articulada, en su caso, por el legislador para hacer frente a la resolución desfavorable a la pretensión de acceso a la información pública solicitada, como la exigencia de un seguimiento real que permita garantizar el cumplimiento de las obligaciones normativas alumbradas al respecto.

1. Reclamación frente a la inadmisión o desestimación de las solicitudes efectuadas en ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Son muchas las cuestiones candentes sobre las que pivota actualmente el debate acerca del proceloso devenir y, pese al camino recorrido, la apremiante necesidad de lograr una mayor transparencia en el ámbito público, otorgando un lugar destacado al efecto al recurso potestativo y especial ante los órganos de control en materia de transparencia. Plantean, sin duda, interrogantes de especial interés su regulación, los aspectos procedimentales atinentes a su iniciación, tramitación y resolución, así como los escollos habidos en su implementación y que de algún modo apuntan a aquellas cuestiones y propuestas de mejora que debieran afrontarse y ponderarse, en el caso español, tras diez años de vigencia de la Ley 19/2013 a fin de que esta reclamación pueda llegar a erigirse algún día en garantía no solo eficaz sino eficiente de los intereses y derechos ciudadanos en juego.

Más aún a la vista de la entrada en vigor en nuestro país del Convenio de Tromsø. Su artículo 8.1 contempla, en concreto, un procedimiento de reclamación para el solicitante que pida un documento oficial cuyo acceso le sea denegado, ya sea de forma expresa o implícita, parcial o completa, “antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley”. El precepto exige, además, en su apartado segundo, que el solicitante tenga “siempre acceso a un procedimiento de apelación rápido y barato, que implique la reconsideración por una autoridad pública o la revisión” de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior.

Resulta imposible entrar en profundidad en la regulación estatal y autonómica de los distintos órganos de control erigidos en materia de transparencia en España, en el procedimiento seguido en cada caso frente a ellos para tramitar el recurso alternativo y especial que instaura el legislador al respecto⁵³ o en el contenido de las muchas resoluciones que han recaído a lo largo de estos años y que han conformado ya un significativo corpus doctrinal sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través de su confirmación y reiteración en el tiempo, en unas ocasiones, o de su eventual rectificación por el propio órgano autor, en otras, así como del propio diálogo entre los citados órganos garantes⁵⁴ y, en especial, la retroalimentación con el poder judicial como consecuencia de la impugnación incidental de sus resoluciones en vía contencioso-administrativa⁵⁵.

⁵³ Vid., por todos, el estudio realizado al respecto por el INAP (2016) y la doctrina allí citada.

⁵⁴ No en vano, como subraya Tornos Mas (2022: 16), cuando se crea un órgano garante independiente y se le atribuye la función de resolver un litigio entre dos partes, el recurso administrativo “cumple otra función, pasa a ejercer una función cuasi jurisdiccional”.

⁵⁵ Fernández Ramos (2018b: 24 y ss.) sostiene la beneficiosa influencia mutua derivada del “reto de la revisión jurisdiccional” y del “necesario diálogo entre órganos de garantía y órganos jurisdiccionales”.

Un somero repaso del régimen alumbrado al respecto por la Ley 19/2013 plantea de inmediato, ante la vaguedad e indeterminación que cabe apreciar en su enunciado, la duda acerca de la eventual oportunidad de que el legislador hubiera articulado y definido, en última instancia, un concepto de transparencia más acorde a la ineludible ponderación a que abocan sus límites y, en particular, los diversos derechos, intereses y bienes jurídicos afectados por el acceso, el conocimiento y la divulgación de la información pública⁵⁶. No en vano, la ley resulta aplicable a una constelación no sólo de sujetos de naturaleza diversa, sino, específicamente, de actuaciones y procedimientos administrativos sumamente variados, sin que el legislador haya valorado o contemplado, no obstante, estas especialidades en la determinación y concreción del régimen jurídico aplicable en aras a garantizar tal transparencia, siendo así que frente al posible silencio absoluto y abusivo del sector público cabe imaginar también, de otra parte, un ejercicio inmoderado del propio derecho de acceso, contrario a la buena fe e irrazonable, entorpecedor y dilatador, por ello mismo, de la acción y el normal funcionamiento de la institución correspondiente⁵⁷.

No resulta mucho más concreta u oportuna la ley española en lo que al aspecto procedimental se refiere al regular, en concreto, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. No en vano, establece una tramitación administrativa sumamente farragosa y contraria, en buena medida, a los propios principios inspiradores de la ley. Y así, pese al valor casi exacerbado que se otorga durante su gestación y posterior tramitación parlamentaria a la publicidad y, en particular, a la transparencia de la actividad pública, que se ha plasmado, en concreto, entre otros extremos, en la exigencia por el legislador de motivación de aquellas resoluciones denegatorias del acceso, resulta desconcertante que se anuden por el artículo 20.4 de la ley efectos desestimatorios al silencio administrativo recaído en relación con solicitudes de acceso a información pública, sin alumbrar, por otra parte, consecuencias claras y meridianas a derivar del incumplimiento de las nuevas obligaciones de publicidad y transparencia legalmente impuestas.

La complejidad procedimental se ve incrementada, además, por la introducción de una vía administrativa de recurso alternativa y potestativa, *ex* artículos 23 y 24 de la Ley 19/2013, ante la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno como organismo público de nueva creación cuyo régimen jurídico establece, por lo demás, el Título III de la ley. Se trata de una posible vía para la impugnación de las resoluciones, expresas o presuntas, que recaigan a resultados del procedimiento instado para el ejercicio del derecho de acceso⁵⁸, sustitutiva, en todo caso, de los recursos administrativos ordinarios regulados al momento de aprobarse la nueva legislación en materia de transparencia por la Ley

⁵⁶ Menéndez Menéndez (2012: 78) y Casares Marcos (2015: 192).

⁵⁷ Con mayor profundidad, Blanes Climent (2014: 356 y ss.). Sería necesaria una mayor concreción normativa precisamente para atender a la óptica cualitativa reivindicada por Sierra Rodríguez, J. (2021: 63), en cuanto no tenerla en cuenta puede llevar a obviar las peticiones “que se quedan varadas a la espera de su resolución, son inadmitidas o son denegadas -sean pocas o muchas-” y que podrían ser, precisamente, “las que mejor sirvan al cumplimiento de las finalidades que se derivan” de la ley, así, “ejercer un control sobre el poder público y facilitar la rendición de cuentas”.

⁵⁸ Sean resoluciones en sentido estricto o actos de trámite que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, impidan la continuación del procedimiento, produzcan indefensión o un perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, por aplicación supletoria del art. 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

30/1992⁵⁹ y actualmente en la vigente Ley 39/2015⁶⁰. Conforme al artículo 24.4, el plazo máximo de que dispone el Consejo para resolver es de tres meses, entendiéndose desestimada la reclamación en caso de silencio administrativo.

Sin menoscabar la importancia de esta nueva reclamación cabe cuestionarse, sin embargo, acerca del impacto y los efectos prácticos derivados, de forma más amplia, de la aplicación de la ley de 2013 sobre el grado o nivel real de transparencia de nuestro sector público. No en vano, el procedimiento articulado por el legislador para acceder a la información pública está llamado a desembocar, las más de las veces, en la desestimación de la solicitud correspondiente por silencio administrativo⁶¹, eludiendo con ello la exigencia de motivación para la eventual resolución denegatoria y abriendo al interesado la subsiguiente reclamación en vía administrativa, ya sea a través de los recursos administrativos ordinarios u optando, en su caso, por la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano de garantía autonómico correspondiente. Un auténtico vía crucis procedimental para el solicitante recalcitrante en su intención, por cuanto la posible desestimación de su petición en esta segunda vía administrativa, plagada de carencias e insuficiencias en su regulación, le abocaría, en última instancia, a la vía judicial, lenta y poco rentable si se considera su sustanciación por procedimiento contencioso-administrativo ordinario.

1.1 Sujetos del procedimiento de reclamación.

Destacan, de un lado, los obligados a tramitar las solicitudes de acceso a la información pública en los términos dispuestos a tal efecto por el artículo 2 de la ley al definir el ámbito subjetivo de aplicación de su Título I y contra cuyas resoluciones cabrá interponer la reclamación, si bien el artículo 23.2 de la ley excluye de esta vía, dando lugar al consiguiente debate, a las dictadas por las instituciones previstas en su artículo 2.1 f). Quedan con ello al margen del nuevo recurso especial en materia de transparencia las resoluciones dictadas en materia de acceso por los órganos constitucionales y, lo que es más llamativo aún, por algunos de naturaleza o vinculación claramente administrativa, en tanto forman parte o se identifican, en última instancia, con la Administración pública en sentido lato⁶². Contra sus resoluciones en materia de acceso tan solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo.

⁵⁹ En virtud de lo dispuesto por aquel entonces en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁶⁰ Actualmente, artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No en vano, las carencias del sistema de recursos administrativos ordinarios ha llevado, entre otros, a Sánchez Morón (2014: 276) a afirmar que “no ha funcionado nunca como una garantía efectiva de legalidad, salvo honrosas excepciones”. La cuestión fue ampliamente tratada en la obra colectiva coordinada por López Ramón (2016).

⁶¹ Una vez transcurrido el plazo máximo establecido para resolver, de un mes, como regla general, ampliable por otro mes, previa notificación al interesado, en caso de que “el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario”. El propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha señalado en su *Memoria 2019*, p. 148, que a causa de ello “a la hora de formular su reclamación, el interesado o la interesada se encuentra en una situación desfavorable al tener que presentar una impugnación sin conocer los motivos que han conducido a la otra parte a denegar su solicitud de acceso”, sin que ello quede solventado porque “en buena parte de los casos, una vez presentada la reclamación, el órgano administrativo, a invitación de este CTBG, fija su posición haciendo alegaciones”.

⁶² En concreto, 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

No es posible entrar en profundidad en la complejidad, las dudas y los pormenores planteados al respecto por la determinación de los sujetos obligados a ser transparentes por la legislación aprobada en la materia⁶³, pero se debe dejar constancia del debate abierto acerca de si afecta o no a las funciones constitucionales o a la autonomía institucional de estos órganos⁶⁴ la sujeción de sus resoluciones en materia de acceso a la información pública a la reclamación especial, potestativa y sustitutiva, articulada al efecto por el legislador y atinente, en exclusiva, a la aplicación y el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el legislador, de modo similar a como se encuentra expresamente previsto y sancionado, por lo demás, en materia de protección de datos, por ejemplo⁶⁵. En ambos casos, tanto derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental a la protección de datos personales, nos encontramos ante derechos de previsión y naturaleza indubitablemente constitucional⁶⁶, cuya protección se encomienda a un órgano de garantía independiente, entre otras razones, por la especialización, reducción de plazos temporales, simplificación procedimental y abaratamiento de costes que habría de representar para el administrado.

Junto a los órganos o entidades “reclamadas” sobresalen, asimismo, de otro lado, los sujetos reclamantes, esto es, los interesados en acceder o, en su caso, preservar de conocimiento y difusión la información correspondiente. No cabe olvidar que la reclamación cabe frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, pudiendo tratarse del interesado a quien se ha denegado el acceso, o estimado tan solo de forma parcial, o de un tercero afectado que no comparta la decisión total o parcialmente estimatoria de acceso a la información pública solicitada. Ciertamente es que la Ley de 2013 nada dice sobre la legitimación activa en este tipo de reclamación en materia de transparencia pero la remisión expresa de su artículo 24.2 a la entonces vigente Ley 30/1992 para la regulación de su tramitación, lleva a invocar necesariamente la aplicación

autonómicas análogas. Sánchez Morón (2014: 285) afirma, entre otros, que “no está clara la razón real de tal excepción”.

⁶³ Entre especiales sujetos obligados que han dado lugar a polémica y debate, así como a pronunciamientos de los diversos órganos de garantía o, incluso, judiciales, cabe citar, entre otros, a las sociedades mercantiles o fundaciones que formen parte del sector público, corporaciones de derecho público (entre otras, colegios profesionales, federaciones deportivas o cofradías de pescadores), Universidades adscritas y colegios concertados, grupos políticos. Vid. Guichot y Barrero Rodríguez (2020: 106 y ss., 704 y ss.); así como el detallado y fino análisis del ámbito subjetivo de la Ley 19/2013 y, en especial, de la legislación autonómica aprobada en la materia desarrollado por Andreu Llovet (2022: 107 y ss., 213 y ss.).

⁶⁴ O de los estatutarios, en su caso, en relación con la normativa autonómica aprobada en la materia. Sobre el debate planteado al efecto al poco de aprobarse la ley de 2013 vid. Fernández Ramos (2017: 9 y ss.).

⁶⁵ Artículos 51 y siguientes del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), así como, en particular, artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

⁶⁶ Dejando al margen el debate, sobre el que ha versado la ponencia II, acerca de la posible calificación del primero como derecho fundamental, a la luz de su estrecha relación e imbricación con los derechos a recibir libremente información veraz y a participar en los asuntos públicos, *ex* artículos 20.1 d) y 23 de la Constitución, de lo que no cabe duda alguna es de su plasmación expresa como derecho de configuración legal en el artículo 105 b) de nuestra Carta Magna. Ha sido asimismo reconocido por el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a todo ciudadano de la Unión y a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro si bien se limita de forma expresa “a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte”. Vid., por todos, Guichot y Barrero Rodríguez (2020: 66 y ss.); Guichot (2023: 17 y ss.); y, con mayor profundidad, Pérez Conchillo (2023).

a este ámbito del concepto de interesado en el procedimiento administrativo (artículo 4 de la actualmente vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre), esto es, quien hubiera promovido el acceso como titular del derecho o quien, sin haberlo iniciado, tuviera derechos que pudieran resultar afectados por la decisión en cuestión (hubiera alegado o no en el procedimiento administrativo inicial de acceso), dando cabida también, por lo demás, a aquellos cuyos intereses legítimos, ya sean individuales o colectivos, pudieran resultar afectados por la resolución correspondiente y se personaran en el procedimiento de reclamación en tanto no hubiera recaído resolución definitiva al respecto pese a no haber sido emplazados, en su caso, en el procedimiento previo de acceso a la información, hubieran efectuado o no alegaciones en el mismo.

Nótese que aunque la ley dispone de forma expresa que si ha existido oposición de tercero el acceso solo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido, hubiera transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que se hubiera formalizado o, en su caso, hubiera sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, no recoge una previsión similar para el supuesto de que, recurrido ante el órgano de garantía, este confirmara el acceso. ¿Habría que esperar también en este caso a que transcurrieran los plazos antecitados antes de formalizar el acceso a la información? ¿Y si se hubiera acudido a la vía de los recursos administrativos ordinarios? El desafortunado silencio del legislador parece hacer sorprendentemente de peor condición al interesado opuesto a la divulgación en función de la vía concreta de impugnación de que se pudiera hacer uso en cada caso⁶⁷.

Y, por último, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u organismo autonómico de garantía equivalente. Sin duda la repercusión real de este procedimiento de impugnación como posible promotor de una toma de conciencia y, en definitiva, de un serio cambio de rumbo por parte de todas las Administraciones, entidades e instituciones competentes y obligadas en la materia, dependerá, en última instancia, de la propia trayectoria y, en definitiva, de la independencia, solidez y especialización que sean capaces de allegar los órganos de garantía en el ejercicio de sus funciones, sin olvidar, en cualquier caso, que su intervención es meramente potestativa a este respecto por cuanto corresponde al afectado decidir, en última instancia, la vía de impugnación que considera más adecuada u óptima para sus intereses⁶⁸.

Como organismo público de nueva creación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concitó en su momento críticas y recelos por su composición mayoritariamente política y marcadamente presidencialista⁶⁹. A ello se suma su cuestionable adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que la Ley 19/2013 omitió atribuirle algunas de las clásicas garantías que asegurarían su independencia en los planos orgánico, presupuestario, funcional y personal, y que su Estatuto no fue aprobado por el legislador

⁶⁷ Vid. Rams Ramos (2016: 594 y ss.).

⁶⁸ Vid., a tal efecto, la reflexión desarrollada por Recuerda Girela (2013: 342 y ss.) sobre la actual crisis del sistema tradicional de recursos administrativos.

⁶⁹ Vid., por todos, Sánchez Morón (2014: 283 y ss.). La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno se constituyó el 19 de enero de 2015 para velar por el buen desarrollo y aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Con mayor profundidad sobre la organización y funciones de este nuevo organismo al momento de su creación, vid. por todos De la Nuez Sánchez-Cascado (2014: 501 y ss.); y, Guichot (2014b: 331 y ss.).

sino por Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre⁷⁰. Son inquietudes que cabe extender, en mayor o menor medida, a todos los órganos de garantía autonómicos, más o menos cercanos o incluso integrados en la propia estructura administrativa autonómica y aquejados, prácticamente por igual, de una escasez importante de medios personales, materiales y financieros para el desarrollo de sus funciones⁷¹.

Se han criticado así, entre otros extremos⁷², su elevado número de miembros y la ausencia en su seno de expertos en transparencia; las mayorías institucionales presentes en los consejos, en tanto sus miembros son, en muchas ocasiones, representantes institucionales o de órganos públicos o son nombrados directamente por ellos, contando con un perfil político y poco técnico en su acceso; su renovación no es siempre por períodos distintos o no coincidentes con los del Gobierno correspondiente; carecen en muchas ocasiones de dedicación exclusiva; su independencia es más nominal que real, encontrándose sujetos al control presupuestario y de las mayorías políticas desde los gobiernos autonómicos⁷³.

La inflación de disposiciones reguladoras en materia de transparencia ha llevado, en todo caso, a generalizar la creación de organismos de garantía autonómicos. Al amparo del artículo 24.6 de la Ley 19/2013 la competencia para resolver las reclamaciones corresponde al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno “salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta ley”⁷⁴, esto es, “para la resolución de la reclamación [...] en los supuestos de resoluciones dictadas por

⁷⁰ Pese a todo se caracteriza como Administración independiente *ex* artículo 109.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras razones por el régimen de nombramiento de su Presidente, la duración del mandato de sus miembros y las causas tasadas para su cese, así como la elevación de una Memoria anual a las Cortes Generales y no ante un Departamento ministerial. Vid. las propuestas que desarrollan, a tal efecto, García Costa (2014: 502 y ss.); asimismo, Martín de Llano (2022: 61 y ss.).

⁷¹ Vid., por todos, Martín Delgado (2019: 13 y ss.); y los datos aportados en la misma obra por Martín Delgado y Mesón Mantero (2019: 41 y ss.).

⁷² Entre otros, Martín Delgado (2016: 379 y ss.); Belarra Gorrochategui (2018).

⁷³ Curiosamente, estas instituciones de garantía han contado con direcciones web y correos electrónicos vinculados en muchas ocasiones con el dominio del poder ejecutivo autonómico correspondiente, hasta verse fagocitadas, incluso, por algunas Consejerías autonómicas especialmente activas en la materia. Cotino Hueso (2019: 41) denuncia, en tal sentido, las “no pocas dificultades” del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana desde sus inicios debido “a una grave carencia de medios y cierto abandono institucional”, algo que han puesto de relieve, en mayor o menor medida, la práctica totalidad de los órganos de garantía en sus memorias e informes anuales.

⁷⁴ Conforme al apartado 2 de la citada disposición adicional 4ª, las Comunidades Autónomas podrán optar por crear su propio organismo de garantía o atribuir la competencia de resolución al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la celebración del correspondiente convenio con la Administración General del Estado en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. Han firmado el citado convenio para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública el Principado de Asturias, Cantabria, Extremadura, Illes Balears y La Rioja, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha había firmado asimismo un convenio de estas características con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno si bien tras la constitución del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha aquel dejó de ser competente desde el 1 de noviembre de 2023 para la resolución de las reclamaciones respecto de las resoluciones dictadas por la Administración de la Comunidad Autónoma Castilla-La Mancha y su sector público, y por las entidades locales incluidas en su ámbito territorial y su sector público.

las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial”⁷⁵.

Destaca al respecto la curiosa y en buena medida polémica Sentencia del Tribunal Supremo 422/2022, de 5 de abril (rec. 3060/2020), sobre el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, que sostuvo que “no resulta coherente, desde la perspectiva constitucional y desde el prisma de la lógica de la acción administrativa de control, que dicho sistema pueda originar disfunciones en orden a la protección del derecho, que se revelen contrarias a la exigencia de garantizar un tratamiento común de los administrados frente a la totalidad de las Administraciones públicas que ejercen su actividad en un determinado territorio”, entendiéndose, en consecuencia, “por vía interpretativa, desde una perspectiva integradora de la normativa estatal con la normativa autonómica, [que] cabe inferir que el legislador estatal ha establecido un modelo regulatorio común de las reclamaciones formuladas contra los actos denegatorios de acceso a la información adoptados por los Entes locales, que impide que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Estatal o los Consejos de Transparencia de las Comunidades Autónomas puedan abdicar de sus potestades de control de la actividad de los Entes locales en esta materia, creando espacios exentos de control que diluyan la protección debida de este derecho.”⁷⁶

Son en estos momentos doce los órganos de garantía autonómicos en materia de transparencia⁷⁷, todos ellos con configuración diversa y, por tanto, difíciles de clasificar por sus estructuras dispares y el alcance asimétrico de sus funciones y de las materias objeto de su control⁷⁸, si bien cabe identificar como columna vertebral común a todos ellos su competencia para resolver las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública, pudiendo agruparse en torno a cuatro modelos que en sentido laxo cabe identificar como en la misma línea de la organización y estructura del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, o bien como organismos primordialmente colegiados, adheridos al defensor del pueblo autonómico correspondiente o, en última instancia, eminentemente unipersonales⁷⁹.

⁷⁵ El segundo párrafo del apartado 1 de esta disposición adicional excluye del ámbito de la reclamación a las “resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo”, contra las que solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

⁷⁶ Vid., con mayor profundidad, Contreras Ortiz (2023: 95 y ss.), para quien la Sentencia del Tribunal Supremo 670/2022, de 2 de junio (rec. 4116/2020), vendría a corregir, en parte, el criterio jurisprudencial asentado en esta anterior de 5 de abril, recordando al efecto que “una sola sentencia no forma jurisprudencia y que, además, puede ser objeto de cambio o corrección de los criterios sostenidos”.

⁷⁷ Así, Comisión da transparencia de Galicia, Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, Consejo de Transparencia de Navarra, Consejo de Transparencia de Aragón, Comissió de Garantia del Dret d'Accès a la Informació Pública de Cataluña, Comisión de Transparencia de Castilla y León, Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, Consell Valencià de Transparència, Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias y Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.

⁷⁸ A resultas de la renuncia por parte del legislador estatal a establecer una regulación básica completa del conjunto de requisitos mínimos de forma y funcionamiento que deban cumplir los órganos autonómicos de control y, en consecuencia, del amplio margen de actuación de que dispone el legislador autonómico desde esta perspectiva. Así lo subraya Martín Delgado (2019: 25 y ss.).

⁷⁹ Siguiendo en este punto la clasificación propuesta al efecto por Sierra Rodríguez (2017: 87 y ss.). Vid., asimismo, la sistematización propuesta por Enériz Olaechea (2018: 77 y ss.), quien distingue, a su vez, en

Su éxito dependerá, en buena medida, del prestigio y *auctoritas* que sean capaces de allegar y mantener en el ejercicio de sus funciones⁸⁰, de que logren realmente profesionalizar y especializar el control, de que sean capaces de contrarrestar la débil situación del solicitante de información pública frente a la institución correspondiente, manteniendo, simultáneamente, cierta independencia respecto a la compleja constelación de entidades que pueblan el sector público en cuestión⁸¹. No ayudan las lagunas, silencios y ambigüedades de la legislación vigente en materia de transparencia ni las endeble garantías que, caso de existir, se han constituido para asegurar su autonomía e independencia real respecto de la Comunidad Autónoma en cuestión, en especial, en materia presupuestaria, pero también, en muchas ocasiones, orgánica y funcional. Cabría mejorar significativamente, asimismo, la regulación de los requisitos a allegar por los miembros que se incorporen al órgano de garantía, así como su disponibilidad de medios de todo tipo, personales, materiales y financieros, para hacer frente a sus funciones.

1.2 Tramitación y resolución del procedimiento de reclamación.

Resulta parca la ley estatal sobre la tramitación procedimental de la reclamación especial en materia de transparencia. A ello se suma, por otra parte, la eclosión de la legislación autonómica habida en la materia, que habrá de sujetarse, en todo caso, a la competencia exclusiva del Estado para la determinación del “procedimiento administrativo común”. La propia remisión expresa de la Ley 19/2013 a lo dispuesto en materia de recursos por la legislación aplicable al citado procedimiento administrativo común permite acudir, en todo caso, a categorías e interpretaciones ya consolidadas jurisprudencial y doctrinalmente en el ámbito iusadministrativa, así, por ejemplo, el concepto de interesado en el procedimiento, la posibilidad de solicitar la suspensión cautelar de la resolución que se recurre, o, en fin, la recta comprensión del plazo para recurrir el silencio administrativo negativo y efectuar su cómputo desde que el interesado, fuera o no solicitante, realice actuaciones que supongan que conoce el contenido de la resolución presunta. Resulta significativa, a tal efecto, la regulación efectuada por el legislador de la impugnación de las resoluciones presuntas y, aún más, la tardanza del propio Consejo estatal en asumir la doctrina constitucional no solo en cuanto al plazo para recurrir el silencio negativo sino para corregir la ficción de que se impugna en puridad el silencio administrativo y no el fondo en caso de resolución expresa posterior, imponiendo con ello al recurrente la carga de impugnar nuevamente la resolución denegatoria expresa obtenida después en perjuicio del principio elemental de economía procedimental y validando con ello supuestos, en muchas ocasiones, de evidente mala fe por parte de la Administración que resuelve fuera de plazo para confirmar de forma expresa la denegación del acceso y desvirtuar la reclamación especial interpuesta.

Aunque se trata de un procedimiento de recurso *ad hoc*, especial y potestativo, en el caso de la ley catalana sustituye tan solo parcialmente el sistema tradicional de recursos en tanto cabe, ante la denegación de acceso a la información, recurso de reposición ante

una línea similar pero con ciertas divergencias, los modelos de órgano colegiado adscrito a la Administración autonómica, con sus distintas matizaciones, de órgano colegiado adscrito al parlamento autonómico, de órgano especial vinculado con el defensor del pueblo autonómico y de comisionado parlamentario específico, desvinculado, en cambio, del defensor del pueblo autonómico.

⁸⁰ Fernández Ramos (2018b: 21 y ss.) no duda en referirse a “la centralidad” de los órganos de garantía en el sistema de transparencia, a su creación y adecuada configuración como “pieza angular para el sistema”, así como a su necesaria *auctoritas*.

⁸¹ Por todos, sobre la configuración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al momento de su creación, Ridaó Martín (2014: 292).

el mismo órgano o también, con carácter alternativo o sucesivo, pero nunca simultáneo, reclamación ante su Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Una solución sin duda polémica por su evidente fricción con la competencia estatal exclusiva para regular el procedimiento administrativo común y, en particular, por su eventual contradicción con el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Si bien la reclamación en materia de transparencia está llamada a erigirse en vía alternativa a los recursos administrativos ordinarios, rápida, asequible económicamente y eficaz para poner fin al litigio con la Administración, no cabe ignorar que existen carencias estructurales significativas en su articulación que pudieran contrarrestar o debilitar las garantías procedimentales de los ciudadanos durante su tramitación. Así, la falta de contradicción real en su seno y la ausencia en su impulso del principio inquisitivo⁸². Todo ello repercute en el excesivo peso que adquiere en la tramitación de la reclamación la visión del expediente que aporta o sintetiza en sus alegaciones la Administración, entidad o institución recurrida, sin posibilidad real del recurrente de plantear, ampliar o concretar sus argumentos sobre otra cosa que no sea su solicitud inicial. Si bien no es preciso motivar la instancia y cabe plantear la reclamación con un documento meramente testimonial de la disconformidad con la resolución recaída en el procedimiento de acceso a la información pública, resulta llamativa la ausencia posterior de cualquier otro trámite de alegaciones y que no se aporte al órgano de garantía el expediente administrativo, construyéndose su resolución sobre la base del escrito de interposición de la reclamación por el solicitante y de las alegaciones efectuadas sobre el particular por la Administración. No se contempla tampoco actividad probatoria, sino tan solo la argumentación, en su caso, de los motivos de impugnación alegados en el escrito inicial.

A lo anterior se suman, a mi juicio, otras dos debilidades estructurales harto elocuentes⁸³. De un lado, la indeterminación de la disposición adicional 1ª de la Ley y su posible uso por el legislador, o incluso por el titular de la potestad reglamentaria, y eventual abuso de la posibilidad de establecer regulaciones específicas que desplacen a la Ley 19/2013 y resulten más restrictivas que la general en materia de transparencia y acceso a la información. Esta posibilidad ha sido cortada en buena medida por la doctrina de algunos órganos de garantía y por la propia jurisprudencia. Así, se han planteado problemas en materia de protección de datos y acceso a la justicia; acceso a información por parlamentarios, concejales y sindicalistas; asunción de competencias y singular protección del acceso a la información ambiental; solicitud de acceso por interesados, administrados, denunciante e incluso por servidores públicos como Administración; reutilización de la información del sector público; acceso a los documentos obrantes en los archivos, información reservada, secretos oficiales o estadística... en caso de que estos regímenes normativos particulares no contemplaran un recurso propio o específico, ¿resulta supletoria la reclamación prevista por la legislación de transparencia ante el órgano de garantía correspondiente aunque quede desplazado el régimen jurídico sustantivo aplicable a la solicitud y el acceso a la información pública correspondiente?

Así parece haberlo sancionado la Sentencia del Tribunal Supremo 312/2022, de 10 de marzo (rec. 3382/2020), en una interpretación acorde con los criterios gramatical, histórico, sistemático y teleológico de la normativa general y especial sobre transparencia. Sostiene que «conforme a lo previsto en la disposición adicional primera, 2 de la Ley

⁸² En idéntico sentido, Martín Delgado (2016: 386).

⁸³ De “talón de Aquiles” del sistema de garantías habla Martín Delgado (2016: 417 y ss.).

19/2013, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio”. Pues bien, el alcance que atribuye a esta expresión la jurisprudencia de esta Sala, que antes hemos reseñado, lleva a concluir que el hecho de que en la normativa de régimen local exista una regulación específica, en el plano sustantivo y procedimental, del derecho de acceso a la información por parte de los miembros de la Corporación en modo alguno excluye que, con independencia de que se haga uso, o no, del recurso potestativo de reposición, contra la resolución que deniegue en todo o en parte el acceso a la información el interesado pueda formular la reclamación que se regula en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (y, en el caso de Cataluña, en los artículos 39 y siguientes de la ley autonómica 19/2014, de 29 de diciembre).» Remacha que «esta viabilidad de la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 no es fruto de ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que, como hemos visto, se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información, y, de otra parte, se establece que la reclamación prevista en la normativa sobre transparencia y buen gobierno sustituye al recurso de alzada allí donde estuviese previsto (lo que no es el caso del ámbito local al que se refiere la presente controversia), dejando en cambio a salvo la posible coexistencia de dicha reclamación con el recurso potestativo de reposición.»

La única excepción a la competencia de la autoridad de transparencia se daría, por tanto, en relación con aquellos regímenes especiales que contienen regulaciones específicas de un sistema propio de recurso adaptados a la naturaleza de la materia, como es el caso de los Registros Civil o de la Propiedad. En todo caso, resultan significativos el tiempo consumido hasta desembocar en esta interpretación jurisprudencial, las contradicciones habidas en la doctrina de los distintos órganos de garantía y la inseguridad a que ha abocado, en todo caso, el enunciado legal vigente que podría ser objeto, sin duda, de mayor precisión y rigor⁸⁴.

Resulta también significativa, de otro lado, la ausencia de medios de ejecución forzosa para reaccionar frente al incumplimiento de las resoluciones de los órganos de garantía en la materia. Ante la falta de cualquier previsión expresa al respecto por parte del legislador, ¿se obliga al reclamante a acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa por inactividad si el sector público no cumple voluntariamente con la resolución favorable obtenida?⁸⁵ Se trata de un despropósito que no hace, sin duda, sino

⁸⁴ Guichot (2022: 19 y ss.) se ha referido con cierta extensión a la discrepancia entre autoridades de transparencia y jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el particular para expresar finalmente su convicción de que la excepción a la competencia de las autoridades de transparencia debe quedar circunscrita a aquellos supuestos “en los que la normativa reguladora establece, en función de cuál sea la finalidad a la que sirven, cuál es su grado de publicidad, exigiendo a veces un requisito de legitimación y previendo un mecanismo propio de reclamaciones”. Cfr., del mismo autor (2019b: 71 y ss.); y, Guichot y Barrero Rodríguez (2020: 739 y ss.). En una línea similar, sobre la conveniencia y oportunidad de extender la aplicación de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno al acceso a la información ambiental, vid. Casado Casado (2016: 22 y ss.).

⁸⁵ Se pregunta Tornos Mas (2022: 23) si pueden recurrir los órganos garantes en materia de transparencia, en particular, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, a los medios de ejecución forzosa regulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al intentar imponer sus resoluciones a otras Administraciones públicas, tildándolo de “problema escasamente estudiado por la doctrina y jurisprudencia”. Considerando que el

agravar y alargar el ya mencionado vía crucis procedimental a que debe enfrentarse el interesado en obtener acceso a información pública frente a un organismo recalcitrante empeñado en no suministrarla.

Se ha concitado cierto acuerdo doctrinal en torno a la conveniencia de regular la posible imposición de sanciones a tal efecto e incluso, con anterioridad, en la vía ejecutiva, de multas coercitivas dirigidas a los incumplidores de las resoluciones recaídas en materia de transparencia, si bien debiera articularse en tal caso un régimen específico y completo que evite remisiones generales a la inobservancia de la ley o a otras regulaciones de posibles infracciones que pudieran conducir sin más al vacío y a la ausencia de consecuencia alguna frente al incumplimiento de las resoluciones favorables de los órganos de garantía. Así se produce, por ejemplo, ante una remisión genérica a la eventual persecución de cualesquiera quebrantamientos en la materia considerando la inexistencia, en particular, de tipos específicos en la legislación aplicable en el ámbito del empleo público, así como la imposibilidad de que los dirigentes políticos pudieran ser, en su caso, sancionados disciplinariamente⁸⁶. Sin duda la vía o instrumento más práctico al respecto es la multa coercitiva, mucho más, en mi opinión, que la conminación al cumplimiento con la amenaza de sanción disciplinaria, en especial, si la coerción no va dirigida a la entidad sino a la autoridad o persona responsable en última instancia de cumplir la resolución en materia de transparencia.

Con esta finalidad convendría al legislador reflexionar en profundidad sobre el mejor modo de garantizar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos de garantía. Entre otros aspectos concretos, ¿convendría publicar la incoación del procedimiento de ejecución forzosa dirigido a la imposición de la multa coercitiva o, en su caso, del procedimiento propiamente sancionador y dar transparencia a los resultados de la instrucción realizada al respecto? ¿Resultaría oportuno tramitar siempre dos procedimientos administrativos diferentes, uno para declarar el incumplimiento de la resolución en materia de transparencia y otro para instar la incoación del procedimiento dirigido, en su caso, a la imposición de la multa coercitiva o a la sanción de la infracción como forma de otorgar mayor discrecionalidad al órgano de garantía en la materia? ¿Debería garantizarse al denunciante la accesibilidad al expediente incoado y darle traslado de la instrucción una vez que hubiera concluido?⁸⁷

principal escollo, en la práctica totalidad de las ocasiones, será el de hacer cumplir a otra entidad u organismo público con una obligación de hacer, el acceso a una determinada información pública, se plantea de inmediato la espinosa cuestión acerca de la inadecuación de muchos de ellos para garantizar la ejecutividad de la resolución, así como el de la indiscutible oportunidad de adoptar y configurar la multa coercitiva al respecto.

⁸⁶ Cotino Hueso (2014: 254 y ss.) se refiere a la “forma muy curiosa de legislar” que se concreta en los arts. 9.3 y 20.6 de la Ley 19/2013 y en el “margen de actuación bien importante” del que disponen en este punto Comunidades Autónomas y entes locales, sin que parezca que tengan, en su opinión, “voluntad de llevar a cabo”.

⁸⁷ Tornos Mas (2022: 24 y ss.) subraya el tímido avance que representan a este respecto algunas legislaciones autonómicas en materia de transparencia, así, las de Cantabria, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cataluña, Madrid o Navarra. Concluye que, si bien “han sido más conscientes de la necesidad de reforzar la ejecutividad de las resoluciones de los órganos garantes”, la situación actual continúa siendo, no obstante, “claramente insatisfactoria”. Reivindica, en tal sentido, la tipificación como infracción de la falta de facilitar la información requerida y la determinación de “a quién se atribuye la potestad de incoar el procedimiento sancionador, a quién se atribuye la potestad de imponer la sanción y a quién se sancionará”. A ello añade, además, la necesidad de reconocer la fuerza ejecutiva de las decisiones de los

Cabe subrayar, asimismo, a la luz de la situación actual y de la conflictividad judicial habida en materia de transparencia a lo largo de la década transcurrida ya desde la aprobación de la ley estatal española, la heterogeneidad que sin duda habría de recaer y que resultaría rápidamente apreciable con una nueva regulación sobre la ejecución de las resoluciones en materia de transparencia y la sanción de su eventual incumplimiento, tanto en la propia doctrina de garantía como en la jurisprudencia a la vista de la proliferación de organismos autonómicos de transparencia y de las reglas en este momento determinantes de la competencia jurisdiccional al respecto⁸⁸. La dificultad de reducir a cierta unidad las distintas posiciones que pudieran mantenerse haría aconsejable modificar, seguramente, en aras de una mayor seguridad jurídica, las reglas aplicables al efecto para procurar centralizar en la Audiencia Nacional los recursos contencioso-administrativos contra resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y en los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas los interpuestos contra las resoluciones de los órganos de garantía autonómicos⁸⁹.

En todo caso, cabe valorar positivamente que en vía contencioso-administrativa sea precisamente el sector público quien adopte, en la mayoría de las ocasiones, la posición insólita de demandante o recurrente, pudiendo confiar el solicitante de la información pública, si así lo desea, al órgano de garantía la defensa de la resolución que le ha resultado favorable⁹⁰. En esta misma línea pro administrado, y siguiendo el ejemplo comparado, se ha regulado por alguna Comunidad Autónoma de forma novedosa la aplicación de sistemas alternativos de resolución de conflictos a las reclamaciones habidas en materia de acceso a la información pública, dando cabida, por ejemplo, a supuestos de mediación⁹¹.

Sin perjuicio de sus posibles ventajas, en tanto sistema indudablemente más rápido y ágil, cuenta también con importantes inconvenientes que deben ser objeto de consideración y ponderación⁹². En concreto, el posible empleo de estas soluciones alternativas como vía para acelerar sin más la resolución de reclamaciones pendientes sin valorar adecuadamente las circunstancias de cada caso particular y, en concreto, la

órganos garantes “y la competencia para imponer multas coercitivas a los entes incumplidores, multas compatibles con las sanciones por infracción del deber de dar información”.

⁸⁸ Dejando a un lado, por lo demás, la dificultad señalada por Fernández Ramos (2017: 39) a que abocaría, en su caso, la necesaria declaración de lesividad para el interés público si el órgano de garantía del derecho careciera de personalidad jurídica propia y se integrara en la Administración general de la Comunidad Autónoma sin que la legislación autonómica en la materia hubiera previsto, para preservar la autonomía del órgano de garantía, su improcedencia.

⁸⁹ En idéntico sentido, Fernández Ramos (2018b: 27). No en vano, la competencia jurisdiccional es diversa y se disemina en función de que se interponga directamente recurso contencioso-administrativo contra la resolución recaída tras la solicitud de acceso a la información pública sin acudir al recurso especial potestativos articulado en materia de transparencia, de que se siga el proceso contencioso-administrativo tras haber resuelto la reclamación el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o que haya conocido al respecto el órgano de garantía autonómico. Diferencia aún mayor, como subraya Martín Delgado (2016: 393), cuando, tras la firma del correspondiente convenio, el Consejo estatal resuelva reclamaciones en materia de acceso frente a decisiones adoptadas por órganos autonómicos y locales.

⁹⁰ De ahí que Fernández Ramos (2017: 8) sostenga que con esta reclamación “las tornas cambian por completo”.

⁹¹ De forma señalada por el artículo 42 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

⁹² Acerca del empleo de la mediación para facilitar la transparencia vid., por todos, Cerrillo i Martínez (2019: 157 y ss.).

pertinencia de establecer nueva doctrina o de rectificar, en su caso, la existente, así como, precisamente en relación con esto último, la ausencia de publicidad de los acuerdos a que arriben las partes, a diferencia de lo que ocurre con las resoluciones de los órganos de garantía, y, por tanto, la pérdida de oportunidad y ocasión de establecer un precedente administrativo que, si bien no vinculante, resulta no solo conveniente para establecer, desarrollar, concretar y matizar una doctrina progresivamente consolidada, sino también de claro valor e incidencia pedagógica al alumbrar el camino a seguir a otras entidades y organismos que se enfrentan a solicitudes de información similares. Se trata de una labor especialmente importante desde la perspectiva del ámbito local ante la escasez de medios humanos y materiales de que adolece un gran número de entidades locales para atender adecuadamente sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública.

A mi modo de ver, resulta esencial la adopción y confirmación por la doctrina garante y la propia jurisprudencia del principio de transparencia máxima proclamado en el ámbito internacional para reinterpretar desde este prisma y sus postulados básicos el procedimiento de acceso a la información y la legislación aplicable en la materia, así como, en particular, la sustanciación de la reclamación correspondiente ante los órganos de garantía. Ello habría de repercutir, sin duda, en una mayor incidencia y exigencia en la necesidad de motivar y restringir al máximo los límites al derecho de acceso a la información, de interpretar restrictivamente las causas de inadmisión correspondientes, de adoptar una visión antiformalista favorable al ejercicio del derecho y de restringir al máximo la huida de la Ley 19/2013 bajo la invocación, al amparo de su disposición adicional 1ª, de regímenes dispares o disgregadores que premian la opacidad y tradicional cultura del silencio sobre la transparencia real y útil.

2. Necesidad y complejidad de efectuar un seguimiento eficaz en materia de transparencia.

Tomando en consideración el contexto en que se produjo la aprobación de la Ley 9/2013, de 9 de diciembre, no cabía sino cierto escepticismo ante su posible incidencia real. No en vano, fue llamada a ser aplicada y puesta en práctica por el sector público en plena reestructuración de prioridades en la asignación del gasto a causa de la brutal crisis económica imperante y a través de un procedimiento complejo y poco favorable al ejercicio y la reivindicación por el ciudadano de su derecho de acceso a la información pública pertinente. Factores a los que se suma, por otra parte, un importante inconveniente derivado de la ausencia no solo de consecuencias particulares ante el incumplimiento por los sujetos obligados de las resoluciones de los órganos de garantía recaídas tras la tramitación de las reclamaciones correspondientes, sino, de forma más amplia, de cualquier tipo de previsión legal dirigida a garantizar un mínimo y adecuado seguimiento del cumplimiento de la Ley en su conjunto⁹³.

En efecto, aunque los órganos de garantía en materia de transparencia realicen cierto seguimiento del grado de cumplimiento y, por ende, de la eficacia de sus

⁹³ Teijeiro Lillo (2022: 105 y ss.) se ha referido, en este sentido, a la ausencia a nivel estatal y en algunas Comunidades Autónomas de órganos o unidades administrativas con competencias para el impulso de la transparencia y, en particular, de la publicidad activa, así como a los efectos positivos que implicaría su creación y la superación por nuestro ordenamiento de algunas de las deficiencias que siguen impidiendo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno asuma en la práctica su condición de autoridad de control y supervisión.

resoluciones, se trata, en todo caso, de un control muy limitado, que suele restringirse a su mera publicidad en sus páginas web y a su expresión en sus memorias o informes anuales, sin que se prevean, por regla general, consecuencias anudadas a su eventual incumplimiento, más allá del mero coste reputacional del infractor, ni, mucho menos, un seguimiento pormenorizado y real del grado de observancia de las obligaciones impuestas por la legislación aplicable en materia de transparencia activa y derecho de acceso a la información pública⁹⁴.

Sobresale el silencio, en primer lugar, en términos de formulación y construcción de indicadores que permitan una adecuada valoración del grado de transparencia adquirido por las instituciones obligadas por la Ley y, sobre todo, una comparación en términos de igualdad de su actividad al respecto. Baste citar las dificultades experimentadas para el alumbramiento y puesta en práctica de la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA) y, pese al esfuerzo invertido, las indudables carencias que aún subsisten al efecto⁹⁵.

La articulación de indicadores se debe realizar a partir de la selección de áreas consideradas claves, estableciéndose para cada una de ellas aquellos criterios de buena práctica que se consideren imprescindibles y deseables para su eficiencia, así como las vías más adecuadas para la valoración y evaluación de su materialización concreta. Si están bien contruidos brindan resultados de los que extraer información suficientemente válida, fiable y objetiva, actuando como criterio para la detección precoz de áreas de alarma o para la identificación de otras susceptibles de ser consideradas áreas de mejora o de excelencia⁹⁶. Son, por todo ello, un instrumento imprescindible para analizar, evaluar y hacer seguimiento de la implantación real de la cultura de la transparencia en nuestro sector público⁹⁷. A ello se une, por lo demás, la carencia de cualquier tipo de incentivos que pudieran reputarse adecuados para promover la implantación y la progresión en materia de transparencia.

No basta con afirmaciones genéricas sobre la trascendencia y los beneficios esperados de su regulación y eventual realización, destacados por el juez norteamericano Louis D. Brandeis cuando sostuvo en su archiconocida cita que “*publicity is justly commended as a remedy for social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman*”⁹⁸; sino que es necesario

⁹⁴ Ginesta Rodríguez, Pano Puey, Medir Tejado y Magre Ferran (2024: 48) ponen de relieve la ausencia para España de una visión empírico-cuantitativa, comparada y sistemática, del cumplimiento de la ley, en particular, para el ámbito local, haciendo hincapié en cómo el grueso de las aportaciones realizadas hasta el momento compara los niveles de publicidad activa a partir de la construcción de índices internacionales o de comunicación política, no directamente aplicables a los criterios que establece en esta materia el legislador español. Concluyen que aunque “estos índices permiten comparar el desempeño a nivel internacional”, no tienen como propósito “investigar el cumplimiento normativo, ni son del todo adecuados para comprender con detalle la implementación concreta de la norma española”.

⁹⁵ Ros-Medina (2020: 45 y ss.) se refiere a su configuración metodológica y su aplicación práctica, en concreto, las eventualidades y dificultades a que se ha enfrentado con el fin de desarrollar propuestas de mejora y perfeccionamiento. Asimismo, sobre el análisis de portales de transparencia municipales en todas las Comunidades Autónomas a partir de una muestra aleatoria y proporcional por provincias y rangos de población, vid. Beltrán-Orenes y Rodríguez-Mateos (2021: 193 y ss.).

⁹⁶ Sobre la extensión de la cultura de la calidad al sector y los servicios públicos vid. Casares Marcos (2007).

⁹⁷ Con mayor profundidad sobre el seguimiento y mejora continua en materia de transparencia y, en particular, la calidad de las iniciativas e indicadores, vid. pp. Meseguer Yebra e Ibáñez Pascual (2017: 61 y ss.).

⁹⁸ Brandeis (1914).

articular e implementar incentivos positivos y, como contrapartida, en cuanto haz y envés de una misma moneda, penalidades apropiadas para garantizar su efectiva materialización y el adecuado cumplimiento de los requerimientos y las exigencias que incorporó la ley en 2013 y que hoy en día, lamentablemente, siguen brillando en ocasiones por su clamoroso incumplimiento o, siendo benevolentes, por la imposibilidad absoluta de los órganos de garantía de medir en términos realmente fiables su implantación. Sin duda, al no hacerlo así, caemos vez más en el certero diagnóstico realizado entre los españoles por el regeneracionista Joaquín Costa cuando afirmó que “leyes las tenemos por arrobas, lo importante es que se apliquen”.

La citada inexistencia de penalidades y, en última instancia, de un auténtico régimen sancionador en materia de transparencia resulta ciertamente significativa. Cabría decir que revela, de algún modo, la escasa confianza del legislador en la propia voluntad y capacidad del sector público español de cumplir con las obligaciones impuestas por la nueva ley, convirtiéndola así en una mera declaración de buenas intenciones. Una manifestación más de *wishful thinking* a las que tan acostumbrados nos tienen nuestros múltiples legisladores. Frente a ello se hace necesario defender la necesidad de una auténtica transparencia, no de una mera apariencia⁹⁹, y para ello resulta necesarias las dos manifestaciones esenciales de la función de supervisión: control reactivo y proactivo.

Los órganos de garantía en materia de transparencia tienen mucho que decir al respecto, lástima que la ausencia de medios contribuya a asfixiarlos hasta dejarlos apenas con un hilo de voz¹⁰⁰. Falta dotarlos de los recursos suficientes y que asuman decididamente mayor liderazgo¹⁰¹. No son solo necesarios para resolver, en su caso, las reclamaciones especiales en materia de transparencia que puedan plantearse sino para promover un avance real en la implantación de un sector público más transparente que responda por las decisiones que adopta y, en suma, por sus opciones (*accountability*)¹⁰². Precisan de un megáfono, han de ser conocidas y respetadas por el sector público, en definitiva, por los sujetos obligados por la ley, pero, sobre todo, por la ciudadanía que ha de reputarlas como instrumento útil, eficaz, a la par que eficiente. Se echa en falta, entre otros, una comunicación efectiva de sus resultados para que su propia existencia, sus funciones, su doctrina y criterios sean ampliamente conocidos, debiendo darse mayor ímpetu a su colaboración y cooperación, así como un decidido impulso y adecuada publicidad a la aproximación, sistematización y difusión de criterios interpretativos conjuntos.

⁹⁹ Parfraseando a Martín Delgado (2016: 429).

¹⁰⁰ Circunstancia a la que se suma la situación de vacancia e interinidad en que se dejó durante tres años a la Presidencia del Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno tras fallecer su primera Presidenta en noviembre de 2017. Conforme a su *Memoria 2019*, p. 120, marcó decisivamente su actuación “pues ha limitado el proceso de trabajo al mantenimiento de la actividad del organismo y ha condicionado la representatividad institucional y su capacidad de interlocución”.

¹⁰¹ Cotino Hueso (2019: 41).

¹⁰² Para Malaret (2017: 23 y ss.) el objetivo final es la rendición de cuentas, apreciándose una progresiva transformación, en este caso concreto desde la perspectiva particular de la legislación catalana en la materia, desde una publicidad limitada, más bien, a los interesados y, por ende, a los procedimientos administrativos, a una transparencia real de la actividad pública en sentido lato al alcance de cualquier ciudadano. Asimismo, con mayor profundidad sobre la exención del poder ejecutivo del principio de publicidad, la eclosión de las leyes de transparencia pública y las imprescindibles reformas del sistema, vid. Fernández Ramos (2018a: 213 y ss.).

Así, pese a la importancia otorgada a la transparencia en el ámbito internacional, pese a las grandilocuentes afirmaciones vertidas durante la tramitación parlamentaria de la ley estatal española en la materia y a las declaraciones de su exposición de motivos, pese a su desarrollo y concreción en el ámbito autonómico y local por los legisladores territoriales, pese al corpus doctrinal alumbrado por los órganos de garantía en la materia, pese a las luces encendidas al respecto durante los últimos diez años... ¿cabe afirmar que las ventanas están limpias, que entra y realmente desinfecta la luz del sol? ¿Se ha garantizado o al menos acrecentado algo la confianza de los ciudadanos y su propia inclusión y participación en la res publica, en cuanto forma de legitimación democrática del poder? ¿Conciben los ciudadanos la información administrativa como un servicio público obligatorio valioso y, asimismo, como forma de evitar la corrupción? ¿Ha aumentado realmente la cultura de la transparencia y la participación o tan solo se ha dotado de una vía algo más conveniente de acceso a la información pública a periodistas, sindicatos y algún otro colectivo organizado?¹⁰³ Son interrogantes que cabe plantear, asimismo, en el ámbito comparado.

No olvidemos que el retraso del legislador español, tanto estatal como autonómico, en adoptar una iniciativa de esta naturaleza y contenido, así como la dilación en la preparación y el estudio de los correspondientes anteproyecto y proyecto de ley, contrastaron significativamente con la premura con que se abordó, en cambio, su trámite parlamentario, en un contexto de crisis económica, contención del gasto público e irremediable austeridad de nuestro sector público. Cabe constatar, precisamente por ello, cierta decepción ante una ley que, si bien resultaba necesaria y fue largamente esperada, se reveló enseguida como claramente insuficiente ante las dificultades que fueron encontrando y aún hoy aducen los obligados por ella para su materialización, puesta en práctica y seguimiento.

No en vano, como tantas veces, su puesta en marcha se realizó en ausencia de estudio de viabilidad, sin dotación económica adecuada ni incremento de personal, destacando, por otra parte, la escasa formación o especialización del destinado desde un principio a cumplir con los requerimientos de la ley. A la vista de los últimos diez años y de los escasos esfuerzos realizados desde entonces para remediar esta situación y las propias carencias de la ley, cabe alentar la sospecha abrigada en su momento en cuanto a las intenciones reales del legislador al sancionar esta norma, por cuanto parece que hubiera querido instrumentalizar su tramitación y aprobación a fin de apaciguar el descontento social imperante en la época y contribuir a desactivar, en última instancia, la grave crisis de confianza institucional entonces vigente¹⁰⁴.

En este sentido, la austeridad y las restricciones presupuestarias han sido no sólo el contexto en que se aprobó la ley sino también un importante pretexto para eludir su aplicación y desvirtuar el cumplimiento de lo dispuesto y preceptuado al efecto por la propia norma. Es lo que algún autor ha calificado con ingenio de democracia transparente

¹⁰³ Tristemente cabe situar el balance en la línea del efectuado hace cinco años por Montero Caro (2019: 154 y ss.). Vid. asimismo la reflexión desarrollada al respecto por Rams Ramos (2019: 43 y ss.). En todo caso la ampliación de los cauces tradicionales por los que se materializa hoy día el derecho a la información a causa del incesante desarrollo tecnológico plantea cuestiones sin duda interesantes acerca de los contornos y la definición de lo que ha de entenderse hoy día por prensa, medios de opinión pública y, señaladamente, periodista. Vid. al respecto Elvira Perales (2023: 209 y ss.).

¹⁰⁴ Así lo denuncié en Casares Marcos (2015: 196 y ss.) desde la perspectiva particular de los principales escollos para la implementación y aplicación práctica de la Ley 19/2013 por parte de las Universidades españolas.

de metacrilato, no de cristal, aparentemente robusta y eficaz (candil en la calle) pero que no va más allá de la mera transparencia formal, sin repercutir en una mejora democrática de nuestro entorno ni generar un impacto real en la vida de los ciudadanos, en particular, de los no reclamantes (oscuridad en la casa)¹⁰⁵.

Resulta de interés meditar, a mi juicio, acerca de estas cuestiones a la vista de la experiencia internacional, singular en su planteamiento, pero con problemas compartidos, y, en particular, acerca de cómo se debe modificar, completar y apuntalar el régimen jurídico inaugurado en España en 2013, esencialmente unitario, común y tributario, en última instancia, del recurso frecuente a conceptos jurídicos en gran medida indeterminados. El legislador estatal construyó y configuró con ello un marco normativo en materia de transparencia en gran medida pendiente, abocado, en fin, a desarrollos ulteriores, ya sea desde una perspectiva general, a través del complemento reglamentario correspondiente, o de la normativa específica que pudiera aprobarse sobre el particular en los ámbitos autonómico o local, o, incluso, desde una perspectiva más sectorial.

En todo caso, el reconocimiento y la regulación del derecho de acceso, si bien ciertamente innovadora, resulta insuficiente por sí misma sin otros complementos externos absolutamente ineludibles al respecto. Así, el saneamiento y la mejora en la ética pública¹⁰⁶, la implementación de garantías realmente efectivas para garantizar su seguimiento y cumplimiento o la concienciación y auténtica toma de posición, en fin, de una ciudadanía activa y vigilante al respecto¹⁰⁷. Sin ellos ya se denunció en su día la enorme dificultad de anular y erradicar la “cultura del silencio” imperante en nuestro sector público¹⁰⁸. En expresión del Síndic de Greuges de Cataluña, “además de reforzar jurídicamente el contenido del derecho de acceso a la información pública y los instrumentos para ejercerlo, también es necesaria una labor pedagógica y de difusión hacia los ciudadanos, para que conozcan este derecho y lo ejerzan, así como entre los servidores públicos, para que tomen conciencia de que el acceso a la información pública es un instrumento de calidad democrática y un derecho de los ciudadanos, solo condicionado a las limitaciones que legalmente se determinen. El acceso a la información pública debe ser percibido en la cultura administrativa como la regla general, y la restricción o el secreto como la excepción.”¹⁰⁹

Llama la atención la investigación desarrollada en tal sentido por Sánchez Zamora y Bustamente Guzmán (2017: 117) en relación con los índices de participación y satisfacción de los funcionarios públicos municipales de Puebla (México) de los Comités de Transparencia ante la nueva ley aprobada en la materia. Los resultados que arroja desde

¹⁰⁵ Castellanos Claramunt (2021: 132). Para Andreu Llovet (2022: 1069) no hay duda de que “a los efectos de incidir en el comportamiento de quienes ejercen potestades públicas” el derecho de acceso a la información pública no sirve, salvo en supuestos ocasionales, “para prevenir, revertir o castigar las conductas indeseables”, por lo que afirma enfáticamente que “aquello que se mercó como un medicamento que permitía combatir más de un tumor se nos quedó en una aspirina”.

¹⁰⁶ Vid., por todos, las propuestas recogidas en la obra colectiva coordinada por Rodríguez-Arana, Vivancos Comes y Ahedo Ruiz (2016).

¹⁰⁷ Ackerman y Sandoval-Ballesteros (2006: 129) sostienen que sin “presión y activismo constante” las leyes aprobadas en el ámbito internacional en materia de acceso a la información se convertirán en letra muerta.

¹⁰⁸ En expresión de Blanes Climent (2014: 80 y ss.), quien analiza con mayor profundidad los motivos que explican la resistencia pública a facilitar información.

¹⁰⁹ Informe extraordinario del Síndic de Greuges de Cataluña, *El derecho de acceso a la información pública*, marzo 2012.

una perspectiva cualitativa son especialmente significativas en cuanto muestran un servidor público “crítico acerca de su eficiencia, percibiendo a la ley de acceso a la información, como un exceso innecesario”, que apunta a un trabajo con procedimientos “excesivamente largos” y a un encargo en la materia “adicional a su carga natural de trabajo”, si bien consciente, de forma simultánea, de que “gracias al reconocimiento, les permite identidad, liderazgo y participación en el comité interno de la Unidad de Transparencia”, lo que “les ha permitido asumir una postura más crítica y responsable en el ejercicio de sus funciones”. De ahí que reconozcan “que necesitan mejor capacitación formación y adiestramiento en la materia que les permita elaborar mejor su trabajo en la materia”.

No en vano, la responsabilidad de enfrentarse a los retos actualmente planteados en esta materia a entidades e instituciones públicas, en aras precisamente del interés social y servicio público que desempeñan, corresponde tan sólo a aquellos que integran sus órganos de gobierno y no a los códigos de buen gobierno, ni a las buenas prácticas que en materia de transparencia o acceso a la información pudieran regir su actividad, independientemente de que su aplicación responda a una obligación legal o se realice por adscripción voluntaria. Estas reglas tan sólo proporcionan unas pautas sobre el procedimiento a seguir y la publicidad aconsejable, en última instancia, en la adopción de las decisiones de gobierno más importantes para la institución, sin que resulten adecuadas o suficientes por sí mismas, sin embargo, para identificar cuál habría de ser la decisión más acertada para el futuro de la institución y su sostenibilidad en función de las circunstancias concretas en que se encuentre¹¹⁰.

La transparencia tan solo genera confianza y crédito de las instituciones si el ciudadano sabe que la información está publicada y lo está de forma pertinente, sin que el poder sienta que su afán por saber tan solo sirve para entorpecer la decisión pública. La transparencia ha de ser efectiva, desbordando de su mera consideración como herramienta jurídica para instrumentalizar un juego de luces y sombras¹¹¹. Hiperinformación, hipercomunicación, saturación de información... no inyectan luz en la oscuridad¹¹², sino que tan solo contribuyen a tapar la luz del sol al encender en su lugar otros mil focos cegadores que nos dejan sin referencia acerca de la posición y situación real del astro rey en el firmamento¹¹³.

V. BIBLIOGRAFÍA.

¹¹⁰ En este sentido, desde la perspectiva societaria, Maroto y Melle (2001: 167), que se muestran tajantes al recordar que los códigos de buen gobierno “distan de ser la panacea que garantice el buen gobierno y los buenos resultados de las empresas”.

¹¹¹ Castellanos Claramunt (2021: 133 y ss.).

¹¹² Tan solo saturación de información a decir de Han (2013: 79 y ss.). Peña (2021: 150) ha subrayado, en este sentido, cómo la expectativa creada puede desembocar en la posterior desilusión y resistencia, no solo por quienes puedan verse afectados por una política de transparencia sino, adicionalmente, “por aquellos que se han desilusionado con los alcances reales de lo que puede conseguirse con reglas imperfectas e insuficientes y organizaciones que intentan, con varias limitaciones, su implementación”.

¹¹³ Vid., en este mismo sentido, la acerada crítica y apuesta por la derogación de la publicidad activa de Andreu Llovet (2022: 1053 y ss.) para quien “en la práctica, la transparencia del sector público no deja de ser un juego de luces y sombras que tanto contribuye a iluminar la res pública con la claridad del día como a dejarla sumida en la oscuridad de la noche”. Asimismo, Castellanos Claramunt (2021: 139).

ACKERMAN, J. M. y SANDOVAL-BALLESTEROS, I. E. (2006): “The global explosion of freedom of information laws”, *Administrative Law Review*, núm. 58, pp. 85-130.

ANDREU LLOVET, R. (2022): *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Valencia, Tirant lo Blanch.

BELARRA GORROCHATEGUI, J. (2018): “Los Consejos de Transparencia autonómicos en España: ¿marketing político o vectores de buen gobierno?”, *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, núm. 6.

BELTRÁN-ORENES, P. y RODRÍGUEZ-MATEOS, D. (2021): “Transparencia municipal en España: hacia un análisis real sobre su implantación autonómica”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 13, pp. 193-223.

BLANES CLIMENT, M. Á. (2014): *La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Cizur Menor, Aranzadi.

BRANDEIS, L. D. (1914): *Other people's money*, disponible online en la dirección <http://www.law.louisville.edu/library/collections/brandeis/node/191>.

CASADO CASADO, L. (2016): “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: ¿una vía de impugnación aplicable al acceso a la información ambiental?”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52, pp. 22-42.

CASARES MARCOS, A. (2007): *La concesión de obras públicas a iniciativa particular. Tramitación, adjudicación y garantía contractual de la calidad*, Madrid, Montecorvo.

- (2015): “Responsabilidad social, transparencia y sostenibilidad del sistema universitario español”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 45-46, pp. 170-208.

CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (2021): “Las Leyes de Transparencia como necesidad democrática”, en A. BOIX PALOP y J. CASTELLANOS CLARAMUNT (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas. Una perspectiva multinivel*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 107-142.

CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (2019): “Las otras funciones”, en I. MARTÍN DELGADO, E. GUICHOT REINA y A. CERRILLO i MARTÍNEZ, *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 125-173.

CONTRERAS ORTIZ, M. M. (2023): “La problemática aplicación supletoria de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en el deslinde de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas tras la reciente doctrina del TS”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 16, pp. 95-119.

COTINO HUESO, L. (2014): “La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información”, *Anuario Facultad de Derecho. Universidad de Alcalá*, núm. VII, pp. 241-256.

- (2017): “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, pp. 279-316.

- (2019): “Criterios relevantes e innovadores del Consejo de Transparencia de la Comunidad Valenciana”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9, pp. 39-68.

DE IULIIS, C. y GRAZIANI, R. (2017): “Del acceso a los documentos a la FOIA: ¿Cuáles cambios en la legislación italiana con la entrada en vigor de la Ley Madia? El papel del organismo encargado de la transparencia”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, Madrid, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acredita, pp. 297-308.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. (2014): “Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículos 33 a 40)”, en E. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO y C. TARÍN QUIRÓS (Coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, La Ley, pp. 501-520.

DIAMOND, L. y MORLINO, L. (2004): “The Quality of Democracy: An Overview”, *Journal of Democracy*, núm. 15, vol. 4, pp. 20-31.

DROGUETT GONZÁLEZ, C. G. (2019): “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental y su reconocimiento en la jurisprudencia constitucional chilena. Avances y desafíos para una mayor transparencia a 10 años de la ley 20.285”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9, pp. 133-159.

ELVIRA PERALES, A. (2023): “¿Quién es periodista?”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 52, pp. 209-231.

ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2018): “Los órganos externos encargados de resolver las reclamaciones por denegación del acceso a la información pública: consejos de transparencia, comisiones de garantía del derecho de acceso a la información pública, comisiones de transparencia y comisionados de transparencia”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, pp. 77-100.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017): “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, pp. 1-42.

- (2018a): “La transparencia pública: pasado, presente y futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51, pp. 213-243.
- (2018b): “Los órganos de garantía ante la revisión judicial de su actuación”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 7, pp. 19-28.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2014): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor, Aranzadi.

GARCÍA COSTA, F. M. (2014): “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor: Aranzadi, pp. 483-504.

GINESTA RODRÍGUEZ, V., PANO PUEY, E., MEDIR TEJADO, L., y MAGRE FERRAN, J. (2024): “Diez años de la aprobación de la Ley 19/2013: una panorámica de los patrones de publicidad activa en los ayuntamientos españoles”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 19, pp. 45-70.

GUICHOT, E. (2012): “Transparencia *versus* protección de datos”, en A. BLASCO ESTEVE (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, pp. 283-387.

- (2014a): “Límites a la transparencia y el acceso a la información”, en E. GUICHOT (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 97-142.
- (2014b): “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en E. GUICHOT (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 331-351.
- (2019a): “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en I. MARTÍN DELGADO (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, pp. 55-105.
- (2019b): “El ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información”, en I. MARTÍN DELGADO, E. GUICHOT REINA y A. CERRILLO i MARTÍNEZ, *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 71-123.
- (2022): “La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 15, pp. 17-33.
- (2023): “La naturaleza del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 18, pp. 17-49.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2020): *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant lo Blanch.

HAN, B. C. (2013): *La sociedad de la transparencia*, Barcelona, Herder.

HERNÁNDEZ RAMOS, M. (2018): “El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del TEDH: un derecho instrumental imprescindible para la eficacia del Convenio desde la teoría general de los derechos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 42, pp. 483-509.

IBÁÑEZ GARCÍA, I. (2014): “Derecho de acceso a la información pública. Artículos 12 a 17”, en E. DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO y C. TARÍN QUIRÓS (coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, La Ley, pp. 223-343.

INAP (2015): *Estudio comparado sobre normativa internacional en materia de derecho de acceso a la información pública*, Madrid, INAP.

- (2016): *La normativa autonómica en materia de derecho de acceso a la información pública*, Madrid, INAP.

LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.) (2016): *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, Madrid, INAP.

MALARET, E. (2017): “Good Government, Transparency, and Accountability. Reinforcing Public Authorities Democratic Legitimacy”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55, pp. 23-47.

MAROTO, J. A. y MELLE, M. (2001): “El gobierno de las empresas bancarias en la Unión Europea: rasgos distintivos, códigos de buen gobierno y *performance*”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, núm. 73, pp. 161-183.

MARTÍN DE LLANO, M. I. (2022): “Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: estructura orgánica y eficacia de sus resoluciones”, en S. FERNÁNDEZ RAMOS, J. M. PÉREZ MONGUIÓ y A. GALDÁMEZ MORALES (coords.), *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, Cizur Menor: Aranzadi, pp. 61-77.

MARTÍN DELGADO, I. (2016): “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, en F. LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, Madrid, INAP, pp. 369-431.

- (2019): “La configuración legal de las autoridades de transparencia”, en I. MARTÍN DELGADO, E. GUICHOT REINA y A. CERRILLO i MARTÍNEZ, *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 13-40.

MARTÍN DELGADO, I. y MESÓN MANTERO, D. (2019): “Análisis individualizado de las autoridades de transparencia”, en I. MARTÍN DELGADO, E. GUICHOT REINA y A. CERRILLO i MARTÍNEZ, *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 41-69.

MARTÍN FURNARI, D. (2024): “Hacia una metodología para evaluar la transparencia en las páginas web de gobiernos locales argentinos”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 19, pp. 249-278.

MARTÍNEZ, R. (2014): “De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia”, en J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 241-280.

MEALE, A. (2017): “Como funciona el principio de transparencia en el sistema nacional italiano”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, Madrid, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acreditra, pp. 266-275.

MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. (2012): “Una Administración pública transparente, responsable y eficaz”, *Actualidad jurídica Uría Menéndez*, núm. extr. 1, pp. 73-79.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2020): “El derecho de acceso a la información pública: contenido, límites e instrumentación”, en J. BERMÚDEZ SÁNCHEZ y A. DE MARCOS FERNÁNDEZ (coords.), *Transparencia, lobbies y protección de datos*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 145-173.

MESEGUER YEBRA, J. e IBÁÑEZ PASCUAL, A. (2017): “Transparencia y acceso a la información pública en el nuevo contexto de la Administración electrónica”, en J.

PINTOS SANTIAGO (dir.), *La implantación de la Administración electrónica y de la e-factura*, Madrid, La Ley, pp. 19-71.

MONTERO CARO, M. D. (2019): “Balance de la configuración autonómica de la transparencia en España. Especial referencia a Andalucía”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 8, pp. 137-157.

NEIRA BARRAL, D. (2022): *Transparencia de las Administraciones públicas y acceso a la información*, A Coruña, Colex.

PALOMARES HERRERA, M. (2017): “Influencia paulatina de episodios de corrupción sobre la normativa de transparencia y buen gobierno en España y Chile”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, Madrid, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acreditra, pp. 284-296.

PEÑA, V. S. (2021): “Transparencia y sus organizaciones garantes. Debates recientes”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA y M. SALVADOR MARTÍNEZ (dirs.), *Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional*, Madrid, CEPC, pp. 145-162.

PÉREZ CONCHILLO, E. (2021): “Revisión de la doctrina del TEDH sobre el derecho de acceso a la información pública en el contexto de la pandemia”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 35.

- (2023): *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*, Cizur Menor, Aranzadi.

RAMS RAMOS, L. (2016): “Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en F. LÓPEZ RAMÓN (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, Madrid, INAP, pp. 585-596.

- (2019): “La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto”, *Anuario de Transparencia Local 2018*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 43-90.

RECUERDA GIRELA, M. Á. (2013): “La necesaria reforma del régimen de recursos administrativos: los modelos del recurso extraordinario de revisión y del recurso especial en materia de contratación”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 159, pp. 329-346.

RIDAO MARTÍN, J. (2014): “Las recientes medidas para la transparencia y la probidad del sistema político y administrativo español. Alcance y valoración”, *Estudios de Deusto*, núm. 62-1, pp. 285-310.

RODRIGO DE CASTRO, L. (2017): “El Decreto sueco sobre la libertad de escritura y prensa de 1766”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, Madrid, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acreditra, pp. 276-283.

RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2016): “Reflexiones sobre la regeneración democrática en gobiernos y administraciones públicas”, en J. RODRÍGUEZ-ARANA, M. VIVANCOS COMES y J. AHEDO RUIZ (coords.) (2016): *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 39-73.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., VIVANCOS COMES, M. Y AHEDO RUIZ, J. (coords.) (2016): *Calidad democrática, transparencia e integridad*, Cizur Menor, Aranzadi.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, C.-M. (2019): “Exposición general del significado y alcance del principio de transparencia y de su regulación internacional y en España”, en Isaac MARTÍN DELGADO (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Madrid, Iustel, pp. 21-54.

ROLLNERT LIERN, G. (2014): “La regulación del derecho de acceso a la información pública mediante ley ordinaria: problemática jurídico-constitucional”, en J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 73-104.

ROS-MEDINA, J. L. (2020): “¿Es MESTA el sistema definitivo de evaluación de la transparencia en España? Revisión de la aplicación práctica de esta metodología”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11, pp. 45-73.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2014): “Nuevas garantías de Derecho Administrativo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 194, pp. 275-316.

SÁNCHEZ ZAMORA, R. y BUSTAMANTE GUZMÁN, M. A. (2017): “Índice de participación y satisfacción de los funcionarios públicos municipales de Puebla, de los Comités de Transparencia ante la nueva Ley de Transparencia, en el 2016”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia*, Madrid, DMK Consultores, Universidad Complutense de Madrid y Acreditra, pp. 110-131.

SARAT, A. (2024): “Georgia Court Case Tests the Limits of Execution Secrecy in the United States”, *Verdict. Legal Analysis and Commentary from Justia*, 15 de marzo de 2024.

SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2017): “Modelos de Organismos de Garantía de la Transparencia en las Comunidades Autónomas”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4, pp. 87-97.

- (2021): “El ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, en M. SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA y M. SALVADOR MARTÍNEZ (dirs.) y D. JOVE VILLARES (coord.), *Fundamentos de la transparencia: aspectos políticos y perspectiva internacional*, Madrid, CEPC, pp. 35-65.

SOTELO-TORRES, C. R. A. y GARCÍA-CURIEL, K. (2024): “El procedimiento de acceso a la información pública como mecanismo para proteger el derecho a la verdad. Una revisión de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 19, pp. 221-246.

TEIJEIRO LILLO, M. E. (2022): “Obstáculos y nuevas limitaciones para el desarrollo de la transparencia”, en S. FERNÁNDEZ RAMOS, J. M. PÉREZ MONGUIÓ y A. GALDÁMEZ MORALES (coords.), *Nuevos enfoques sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 105-121.

TORNOS MAS, J. (2022): “La ejecutividad de los acuerdos de los órganos garantes en la legislación de transparencia”, *Anuario de Transparencia Local*, núm. 5, pp. 11-33.

TUSELL COLLADO, A. (2015): “La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis de 60 países”, *Política y Sociedad*, núm. 52, pp. 179-204.