

que el Tribunal Constitucional rechazó entrar en el fondo del asunto al inadmitir un recurso de amparo promovido por la AEPD por (evidente) falta de legitimación.

En suma, se trata de una obra colectiva que aborda una de las temáticas más actuales y apasionantes para los estudiosos del Derecho Público, ofreciendo un estudio panorámico muy recomendable para cualquier investigador o profesional que desee iniciarse o profundizar en esta temática, pues es tratada con solvencia, aunando el rigor y la claridad, lo cual es motivo de felicitación a los autores y, en especial, a la coordinadora de esta feliz criatura editorial.

Severiano Fernández Ramos
 Universidad de Cádiz

FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a., *El derecho de acceso a la información pública en España*, Thomson Reuter-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2017, 407 págs.

Trabajo realizado en el marco del proyecto DER2016-77513-R: “Los retos de la gobernanza para el Derecho administrativo: buen gobierno y buena Administración: su proyección en las políticas públicas”, Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), supuso en su momento un hito que pretendía convertir esos tres pilares en los ejes fundamentales de toda acción política. Desde entonces el avance ha sido espectacular, llegando los autores a afirmar que en el lapso de una legislatura hemos pasado de ser el único país con cierto tamaño de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico desprovisto de una ley de transparencia, a ser uno de los países del mundo con mayor número de leyes en esta materia. En el plano autonómico, las leyes autonómicas sobre transparencia han proliferado en los últimos años, conformando un ordenamiento complementario, en muchas ocasiones, de la normativa estatal. Asimismo, la creación de órganos a los que se somete, con carácter precontencioso, las reclamaciones por vulneración del derecho de acceso, manifiestan las cada vez más abundantes quejas sobre la aplicación de este derecho.

En este sentido, son muchas las publicaciones que han aparecido en los últimos años ofreciendo distintas interpretaciones de la ley. En el texto que nos ocupa, los autores presentan una obra en la que centran su estudio en el derecho de acceso a la información pública, partiendo de su consideración como derecho fundamental. Para ello toman como base la abundante y rica doctrina que ha abordado la proble-

mática, las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) (así como los correspondientes órganos autonómicos), y la jurisprudencia, en particular la de los Juzgados Centrales de Instrucción.

El estudio llevado a cabo por los autores viene avalado por su larga y extensa trayectoria investigadora en este campo. Así, tras la aprobación de la LTAIBG vio la luz su monografía de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen gobierno*¹, dando un tratamiento de urgencia a la ley en base a sus tres pilares: publicidad activa, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno. Su camino investigador en esta línea, no se limita a los estudios realizados con posterioridad a la aprobación de la LTAIBG, sino que con anterioridad ya habían entrado a valorar diferentes elementos de singular importancia, como pueden ser *El derecho de acceso a la información medioambiental*², *El derecho de acceso a los documentos administrativos*³, a lo que se han unido estudios posteriores de gran calado que denotan la acelerada evolución que está experimentando la materia⁴.

Por lo que a la obra respecta, para llevar a cabo el estudio del régimen jurídico vigente en España del derecho de acceso a la información pública la obra se estructura en cinco bloques, que nos permite un acercamiento al derecho en cuestión de forma gradual. Así cada uno de los capítulos se dedica a un aspecto determinado del derecho a la información pública, refiriéndose al ámbito competencial, al ámbito subjetivo y objetivo del derecho, los límites del mismo, la forma de ejercitarlo y, por último, las garantías que se articulan.

Por lo que se refiere al primer capítulo, los autores comienzan su exposición con una referencia a la ordenación legal del derecho de acceso, entendiendo este último como una dimensión de la transparencia pública, junto a la publicidad, al igual que sucede con la LTAIBG al otorgarle un tratamiento diverso a efectos de régimen.

Pese a las consideraciones iniciales, el núcleo del capítulo se encamina a analizar el reparto competencial, basado en la consideración como norma básica de la Ley de Transparencia, que encuentra su fundamento en el artículo 149.1.18^a CE en lo referente a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Dentro de este marco, las Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) cuentan con una

¹ FERNÁNDEZ RAMOS, S., y PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014.

² FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a la información medioambiental*, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, núm. 15, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2009.

³ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

⁴ FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M^a, *El Estatuto de los Altos Cargos*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2016.

competencia de desarrollo que va más allá de la mera adaptación de la ordenación estatal a las especialidades de su organización propia, disponiendo de un margen que les permite incidir en las cuestiones relativas al procedimiento de ejercicio del derecho. En este sentido, los autores ponen como ejemplo que las CCAA podrán acotar el plazo de resolución previsto en la LTAIBG, pero no podrá ampliarlo ni añadir causas de suspensión del mismo diversas a las previstas en la ley básica.

Por último, se hace una alusión a las regulaciones especiales de acceso a la información pública, facilitando de esta forma un conocimiento en profundidad de las excepciones al régimen general aplicable en función de la Ley de Transparencia.

Al ámbito subjetivo y objetivo del derecho de acceso a la información pública en la LTAIBG se refiere el capítulo 2 de la obra. Con este propósito diferencian ambas facetas concediéndoles un estudio pormenorizado de la Ley que completan con la remisión a determinados preceptos de la Ley 30/1992 (ahora Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo LPAC)).

Dentro del ámbito subjetivo, y siguiendo la dicción de la propia LTAIBG, diferencian entre aquellos sujetos obligados en su entera actividad (arts. 2 y 4), con la distinción entre los que están sometidos de forma directa (art. 2), de los que lo están de modo indirecto, por intermediación de los sujetos anteriores (art. 4), de aquellos otros sometidos exclusivamente a las disposiciones del Capítulo II relativo a la publicidad activa (art. 3). Respecto a los primeros, y en concreto a los del artículo 2, la propia LTAIBG diferencia entre aquellos que tienen la condición de Administración Pública —incluidos en las letras *a)* a *d)*— del resto. Dentro de éstos últimos, en los que tiene cabida las sociedades mercantiles del sector público, las fundaciones, y las asociaciones de entes públicos y órganos de cooperación, los autores incluyen también la Administración Electoral, considerando que su omisión ha pasado inadvertida por el legislador, debido a la singularidad de la misma, pero que a todas luces se circunscribe bajo el paraguas de la Administración General del Estado.

Respecto a los sujetos obligados directamente pero sólo en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, el estudio de las corporaciones de Derecho Público y de los órganos constitucionales y estatutarios permite una visión amplia de las distintas inclusiones efectuadas por la Ley y las particularidades de la misma. Así, la inclusión del Banco de España en este apartado genera interrogantes de difícil encaje que hace surgir la duda si la actividad sujeta a Derecho Privado no se somete a LTAIBG.

La segunda parte del capítulo está reservada al ámbito objetivo del derecho. Es entonces cuando se pone de manifiesto el cambio llevado a cabo por la LTAIBG que, sustituye la expresión «archivos y registros administrativos» utilizada por la Ley

30/1992, por la de «información pública», suponiendo un cambio muy positivo que sitúa el derecho —como han defendido los autores— en el marco del derecho fundamental a la libertad de información. De esta forma, la Ley, siguiendo la tradición que entendía que el derecho de acceso se refería a los documentos, considera que la información pública, que desde ahora constituye el elemento objetivo del derecho, alcanza un doble objeto, por un lado los documentos en sí, y por otro los contenidos, refiriéndose a aquellas otras informaciones que sin estar contempladas por un determinado documento, obran en poder del sujeto obligado en la fecha de solicitud. En todo caso, el derecho de acceso no está referido a cualquier tipo de información, sino que debe quedar circunscrito por una serie de características que limitan el objeto del derecho, cuya inexistencia, o destrucción o pérdida supondría la imposibilidad material de ejercer el derecho, aspecto no contemplado por la LTAIBG, y que han venido resolviendo el CTBG y la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña con distinto sentido.

El tercer capítulo está reservado a los límites del derecho de acceso a la información pública, puesto que partiendo de la premisa que no es un derecho ilimitado, la Constitución es la primera en reconocer el derecho salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Para el estudio de estos límites, los autores, manteniendo la postura mayoritaria de la doctrina que defiende la previsión de excepciones distintas a las previstas en la CE, admiten la posibilidad de límites “adicionales” que se fundamentan en otra serie de derechos y bienes constitucionalmente reconocidos. Sin embargo, esta libertad al legislador para establecer excepciones al derecho de acceso a la información pública no se puede considerar como una carta en blanco que no atienda al respeto de otros derechos fundamentales, imponiéndose una serie de exigencias a estos mismos límites. De ahí que el establecimiento legal de los límites se configure como el eje central del estudio del derecho de acceso, en la medida en que su ordenación delimita el contenido y alcance del derecho, hasta el punto que los autores lo cataloguen como un derecho de límites.

Mención especial merece la protección de los datos personales, como límite al derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, constituyéndose en la práctica como la principal causa de denegación o limitación del derecho de acceso a la información pública, de tal modo que de su aplicación dependerá la efectividad del derecho.

En este punto se destaca la estrecha conexión entre la LTAIBG y la Ley Orgánica de Protección de Datos, que se hace más complicada al no diferenciar la Ley entre unos y otros tipos de datos personales, debiendo dilucidar la normativa a aplicar en caso de información pública que únicamente contenga datos del solicitante. De

ahí, entienden los autores que debe ser aplicable la LOPD, como régimen específico y especial, en defecto de LTAIBG, a pesar de gozar de un menor grado de expansión al poder solo el afectado tener derecho de acceso a obtener información sobre sus propios actos, teniendo un tercero más margen, pudiendo elegir entre aplicar una ley u otra atendiendo a las ventajas e inconvenientes que puede conllevar su atención.

La íntima relación entre ambas leyes obliga a establecer mecanismos de relación mediante reglas diversas según la naturaleza de los datos personales, puesto que como dicen los autores «no es lo mismo cuando se publican datos meramente identificativos, como pueden ser el nombre o los apellidos, que cuando se dan a conocer datos relativos a actividades profesionales o, en el caso más sensible, cuando se difunden datos relativos a la ideología, las creencias o la salud de las personas».

El cuarto capítulo está reservado a la regulación del procedimiento de ejercicio del derecho de acceso. Para su estudio, los autores atienden a la diferencia entre la ordenación básica contenida en la LTAIBG y las particularidades autonómicas, recordando asimismo la presencia de algunos reglamentos encargados de ordenar aspectos secundarios y organizativos, y complementando con la LPAC como normativa general y de referencia que cubre, en más de una ocasión, las lagunas contenidas en la ley objeto de estudio.

Para su exposición, se mantiene el esquema seguido por la LPAC ordenando el procedimiento en tres fases: iniciación, instrucción y finalización.

La solicitud de acceso supone el inicio del procedimiento, la cual presenta unos contenidos necesarios y otros facultativos de los que se ocupan los autores en el estudio. Respecto a los primeros, se pone la nota significativa en la obligación de determinar la información que se solicita, afirmación lógica que, ayuda a diferenciar el acceso mediante ejercicio del derecho, del acceso a la información a través de publicidad activa, mientras que representa un importante avance respecto de la Ley 30/92 en la que se exigía para acceder al derecho una petición individualizada de los documentos que se querían consultar. Estas previsiones contenidas en la LTAIBG son extrapolables a la gran mayoría de normas autonómicas, sin embargo, algunas de ellas contienen precisiones muy acertadas respecto a los requisitos que la solicitud debe contener. Esta tarea de complementación de las leyes autonómicas, a la que especial atención se dedica en la obra, también tiene reflejo en la asignación del medio de presentación de la propia solicitud. Así, mientras que las CCAA sí reconocen de modo expreso el derecho a la iniciación electrónica de estos procedimientos, la LTAIBG tan sólo hace referencia a «por cualquier medio», pero preferentemente electrónica, afianzando como un auténtico derecho —con la entrada en vigor del artículo 12.1 LPAC— la iniciación por estos medios.

Respecto a la solicitud obtiene una mención especial la referencia a solicitudes imprecisas y derivación de solicitudes. Para las primeras se ofrece un plazo de subsanación que, dando acogida al principio anti formalista que rige en los procedimientos administrativos, asemeja su regulación a las reglas generales de subsanación de solicitudes defectuosas en la LPAC, ofreciendo distintas posibilidades, en atención a la actuación del solicitante, que le puede llevar en el peor de los casos a ver desestimada y archivada su solicitud. Por otro lado, para las segundas se diferencia entre la información que no obre en poder del sujeto u órgano (lo que puede conllevar a la remisión al órgano competente si se supiera o a la inadmisión de la solicitud cuando el mismo se desconociera), y la información elaborada por otro sujeto o por encargo de otro (lo que producirá la remisión de la solicitud al que lo haya elaborado o generado en su integridad o parte principal para que decida sobre el acceso, estableciendo una obligación de la que se desprende, en opinión de los autores, una auténtica regla competencial).

Puede ocurrir que se inadmitan a trámite las solicitudes por razones que la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente considera como excepciones formales, y que se presentan en la obra a través de un estudio comparado entre las disposiciones de la LTAIBG, y las especialidades previstas en la normativa autonómica. La resolución de inadmisión conlleva la obligación de motivar la resolución y notificarla al solicitante, previendo algunas leyes autonómicas la imposición de plazos específicos para llevarlo a cabo.

La segunda parte del capítulo se centra en la tramitación, pero para su análisis se hace necesario acudir a las disposiciones generales que para esta fase del procedimiento prevé la LPAC, puesto que ni la LTAIBG ni las leyes autonómicas de transparencia contemplan determinación alguna sobre la ordenación del procedimiento en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La LTAIBG si contempla la audiencia a terceros afectados para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, si bien la misma se plantea desde la perspectiva de la innecesidad en algunos supuestos, que deben ser comunicados al solicitante.

Por último, para la última fase del procedimiento se distingue en la obra entre los órganos competentes para resolver las solicitudes, el plazo, el sentido del silencio, el contenido de la resolución, y la formalización del acceso, terminando el capítulo con la referencia a la gratuidad del derecho, admitiendo la posibilidad de cobrar honorarios por una copia del documento posible «siempre que sean razonables y no excedan los costes reales de la reproducción y de la entrega del documento».

Por lo que se refiere al órgano competente, y ante el silencio de la LTAIBG, se acude a diversas normas generales para conocer el órgano competente en la Admi-

nistración general del Estado. Las leyes autonómicas, por su parte, han profundizado estableciendo, como criterio más extendido, la vinculación de la competencia para resolver al órgano en cuyo poder se encuentre la información. Sin embargo, se hace mención a otras leyes, como la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía., que se apartan del anterior criterio otorgando la competencia al órgano o entidad «que lo sea en materia a la que se refiera la información solicitada». Tratamiento diferente también se encuentra en el ámbito de las Administraciones institucionales vinculadas o dependientes de la Administración autonómica, fundaciones y empresas públicas, órganos e instituciones estatutarias y las universidades públicas que, si bien aplican en algunos casos la regla general, según la cual serán competentes los órganos en cuyo poder obre la información solicitada, otras leyes prevén disposiciones específicas, en el sentido de que serán competentes los presidentes o cargos asimilados de las entidades o más genéricamente su órgano de dirección y de gobierno.

Respecto al plazo, en el estudio se fija un plazo de un mes (con excepción de algunas CCAA como Extremadura), para resolver y notificar estableciendo como referencia la fecha de recepción de la solicitud por el órgano competente con la posibilidad de ampliarse otro mes más en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario, siendo dudosa la aplicación de los motivos generales de ampliación de los plazos previstos en la LPAC. Bajo esta previsión de plazo, los autores proceden a analizar las consecuencias del silencio impuesto en la ley, cuyo sentido desestimatorio ha sido criticado por distintas organizaciones cívicas y una parte de la doctrina, pero que puede resultar conveniente, atendiendo a los problemas de fondo y de forma que, en palabras de los autores, puede tener la aplicación del silencio estimatorio. Pese a sus limitaciones, algunas leyes autonómicas han aceptado el silencio estimatorio, aunque dejan un listado de excepciones que conlleva a que se entienda que se produce un silencio estimatorio condicionado.

Por otro lado, se analiza la exigencia más importante que es la referida a la motivación de la resolución, cuya obligatoriedad en el plano autonómico recibe apreciaciones que permiten cubrir las propias lagunas de la LTAIBG.

Como capítulo de cierre, la exposición de la función de garantía jurídica del derecho de acceso tiene como principal objetivo la articulación de garantías precontenciosas, que establecen mecanismos alternativos, potestativos y sustitutivos de los recursos administrativos ordinarios. Con esta función garantista se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para resolver las reclamaciones, al que se unen los órganos independientes autonómicos creados por algunas CCAA para este mismo fin cuando se trata de resoluciones dictadas por las Administraciones de las CCAA y su sector público y por las Entidades locales comprendidas en su ámbito

territorial, sin perjuicio de que puedan atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG al CTBG, y careciendo en la mayoría de los casos de personalidad jurídica propia y diferenciada, configurándose como auténticos órganos colegiados.

Tras la determinación del órgano y las peculiaridades autonómicas que entraña la creación de los mismos, se procede a un análisis del procedimiento de reclamación el cual, aunque toma como base el régimen relativo a la «Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno», se complementa con las disposiciones que, para materias de recursos prevé la LPAC. De esta forma, la propia resolución de la reclamación que puede conllevar la inadmisión, la estimación parcial o total, o la desestimación, tiene que producirse en el plazo de tres meses, teniendo el silencio sentido desestimatorio con los consiguientes problemas que puede conllevar el solapamiento de dos silencios desestimatorios (en vía de solicitud y de recurso).

Por último, se hace referencia a otras garantías como son la propia impugnación jurisdiccional, el régimen sancionador, y la publicidad activa del ejercicio del derecho. La primera entra en juego o bien directamente frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso, o bien frente a las resoluciones de los órganos de garantías de las reclamaciones. Por su parte, la ausencia de un régimen sancionador básico supone una de las lagunas más notorias de la LTAIBG al no prever la ley un régimen que inicie un mecanismo de protección antes las variadas infracciones que se recogen en el Título II de la misma, y abriendo la posibilidad a las CCAA de ordenar un régimen propio. Finalmente, las obligaciones de publicidad activa relacionadas con el ejercicio del derecho de acceso a la información pública suponen una garantía adicional a tener en cuenta para reforzar ambos aspectos de la transparencia pública.

En síntesis, la obra es el producto de una investigación que combina elementos doctrinales, legislativos y jurisprudenciales que ofrecen un estudio de gran trascendencia para el conocimiento del régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública, enriqueciéndose de las aportaciones de dos autores con una larga trayectoria en este campo de investigación.

Yolanda Torres Barquilla
 Becaria FPU Departamento Derecho Público Universidad de Cádiz