

Las “mejoras” autonómicas en la regulación del derecho de acceso a la información pública*

Joaquín Meseguer Yebra

Inspector General de Servicios. Ayuntamiento de Madrid
Académico Correspondiente de la Real Academia de
Jurisprudencia y Legislación

I. INTRODUCCIÓN. II. LA TITULARIDAD DEL DERECHO Y EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA. III. LOS LÍMITES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN. IV. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 1. La competencia para resolver las solicitudes de acceso. 2. La solicitud de acceso: contenido y forma. 3. Las causas de inadmisión. 4. El requerimiento de información a las entidades del art. 4 de la LTAIP y el trámite de audiencia a terceros afectados. 5. La resolución y el silencio administrativo previsto. 6. El formato de la información a suministrar y su coste. V. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE ACCESO. VI. RÉGIMEN SANCIONADOR.

RESUMEN:

Tras la publicación oficial en diciembre de 2013 de la ley estatal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las Comunidades Autónomas están inmersas actualmente en la tarea de su desarrollo normativo. En este trabajo abordamos el estudio de las iniciativas normativas posteriores a la publicación de la ley estatal ya aprobadas (Andalucía, La Rioja, Región de Murcia, Cataluña, Canarias y Castilla y León) o actualmente en trámite, en distinta fase o sede (País Vasco, Aragón, Comunidad valenciana, Castilla-La Mancha y Principado de Asturias), con el propósito de exponer los aspectos que pretenden ser regulados y no fueron abordados por la ley estatal, o aquellos otros que incluyen “mejoras” por suponer acortamiento de plazos, simplificación trámites o inclusión de mayores garantías.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia, acceso a la información pública, archivos y registros, procedimiento administrativo, gobierno abierto, gobernanza.

* Este artículo se redactó en diciembre de 2014

ABSTRACT:

After the publication of a New Transparency and Access to Information Law in the Spanish official gazette in December 2013, regional governments are now immersed in its legislative development.

In this paper we present the study of legislative initiatives subsequent to the publication of the state law. Some of these initiatives have been already passed (Andalusia, La Rioja, Region of Murcia, Catalonia, the Canary Islands and Castilla y León) or are still in the process of being approved -at a different pace- in various autonomous regions (Basque Country, Aragón, Comunidad valenciana, Castilla-La Mancha and the Principality of Asturias).

The initiatives presented in this paper aim at highlighting aspects that were not yet dealt with in the state law but are intended to be regulated regionally. We will also draw attention to those strategies that involve “improvements” like shortening of deadlines, paperwork simplification or greater guarantees.

KEY WORDS:

Transparency, Access to public information, Archives and Registers, administrative Procedure, open Government, Governance.

I. INTRODUCCIÓN

La tramitación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIP) suscitó, como todos sabemos, opiniones encontradas. En diferente medida, estas posturas se basaban en argumentaciones jurídicas de distinto calado e importancia y en la experiencia de países pertenecientes a nuestro entorno cercano y de aquellos otros con mayor tradición y recorrido en este ámbito. Al margen del fragor del debate político y social, razonable y justificado, que liga la aprobación de la ley a las medidas de prevención de la corrupción pública, la articulación normativa del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública tiene una importancia de primer orden de cara a su efectividad.

La evolución del proyecto en su *iter* parlamentario permitió incorporar evidentes mejoras, algunas de las cuales consistieron, precisamente, en la supresión de previsiones iniciales en el texto. Aún así, muchas de las opiniones que siguieron vertiéndose a lo largo de la tramitación e, incluso, valoraciones finales sobre la ley una vez aprobada, continuaron repitiendo como un mantra algunos de los errores u olvidos iniciales de la norma.

Sin negar que la ley alberga aspectos que podrían haberse perfeccionado aún más o que algunos de ellos podrían haberse discutido con mayor profundidad, lo

cierto es que tampoco puede afirmarse que se trate de un intento fallido de regulación "seria" del derecho de acceso a la información pública. Tratándose de la primera norma que efectúa una regulación "transversal" y completa de este derecho en nuestro país (hasta el momento los desarrollos eran o bien sectoriales, o bien incompletos), creo que no podemos sino reconocer que es un primer gran paso que marca el inicio de su futuro desarrollo y mejora a la vista de la experiencia que se genere tras su puesta en marcha.

En todo este proceso, las Comunidades Autónomas tienen un papel importante que desempeñar en cuanto competentes para efectuar el desarrollo normativo de la legislación básica estatal. La mayoría está inmersa actualmente en este despliegue mientras que otras se anticiparon al Estado en la aprobación de normas con contenidos similares o cercanos (Galicia, Islas Baleares, Navarra o Extremadura).

En este trabajo analizamos las iniciativas normativas posteriores a la publicación de la ley estatal ya aprobadas (Andalucía, La Rioja, Región de Murcia, Cataluña y Canarias) o actualmente en trámite, en distinta fase o sede (País Vasco, Aragón, Comunidad valenciana, Castilla y León y Principado de Asturias), con el propósito de exponer aquellos aspectos que pretenden ser regulados y no fueron abordados por la ley estatal, o aquellos otros que incluyen "mejoras" por suponer acortamiento de plazos, simplificación trámites o inclusión de mayores garantías¹.

II. LA TITULARIDAD DEL DERECHO Y EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA

En relación a estos dos aspectos, pocas son las novedades que los proyectos incorporan. Aragón (art. 25.2 del PLTA^r) y Cataluña (art. 18.3 de la LTC) abordan la cuestión relativa a la titularidad del derecho por parte de los menores de edad, situándola la primera en los catorce años² y la segunda en los dieciséis.

Recordemos que el art. 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) establece que "tendrán capacidad de obrar ante las Ad-

¹ Como dato llamativo ha de mencionarse que en muchas de estas Comunidades, al igual que se hizo con la ley estatal, se ha dado oportunidad a los ciudadanos para realizar aportaciones y sugerencias al borrador o anteproyecto de texto en trámites de consulta pública.

² El Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón propuso que se añadiera que, por debajo de esa edad, sería necesaria la asistencia de la persona que ejerciera la tutela legal del menor.

ministraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate”.

La doctrina ha llamado la atención sobre el hecho de que las normas administrativas no suelen establecer supuestos en los que, para determinadas actuaciones, los menores de edad tienen o no capacidad de obrar suficiente, por lo que suele considerarse que la regla general es el reconocimiento de su capacidad para el ejercicio de los derechos, salvo que la disposición que los regule establezca lo contrario³. Asimismo, el Síndic de Greuges catalán, en su Informe extraordinario de marzo de 2012, opina que a falta de regulación específica, sería aplicable lo dispuesto en el ya citado art. 30 de la LRJPAC. El Consejo de Europa y buena parte de las normas que regulan este derecho en otros países reconocen el derecho de acceso con la máxima amplitud y sin restricciones, por lo que el reconocimiento del derecho para los menores de edad debería ser, como mínimo, equivalente al establecido para consentir el tratamiento de datos personales en el art. 13.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (mayores de catorce años, salvo que la ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela)⁴.

Por último, llama la atención que la PLTIB y el PLTCV atribuyan el derecho de acceso a los “ciudadanos y ciudadanas” y no a las personas, concepto no vinculado a condición de ciudadanía alguna, tal como reza el art. 12 de la LTAIP. Esperemos que a lo largo de la tramitación parlamentaria este error quede subsanado.

Por lo que respecta al concepto de información pública, los textos analizados o bien reproducen lo dispuesto en el art. 13 de la LTAIP o bien se remiten a él. Este autor ya se ha pronunciado sobre la posible contradicción interna que existe entre el concepto legal de información pública, y el criterio competencial que adopta la propia ley cuando la solicitud versa sobre información que, poseyendo el órgano destinatario al que se dirige, ha sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro. En estos casos, prevé la ley, deberá remitirse la

³ Vid. ARES GONZÁLEZ, Valle (2014): p. 9/27.

⁴ Vid. MESEGUER YEBRA, Joaquín (2013): 16.

solicitud a ese otro sujeto para que decida sobre el acceso (art. 19.4). Parece, por tanto, que la ley estatal enuncia una regla de competencia que exige no solo estar en posesión de la información sino ser autor de ella, lo que en cierta manera matiza el concepto legal de información pública por vía de la atribución competencial.

La única razón que puede justificar este traslado competencial es entender que solo quien ha elaborado la información está en condiciones óptimas para efectuar la ponderación de límites e intereses a que hacen referencia los arts. 14 y 15 de la ley, o para cumplimentar el trámite de alegaciones del art. 19.3, dada la mayor probabilidad de que el autor de la información frente al mero poseedor de ella posea los datos precisos y actualizados de los terceros afectados por la información solicitada, para poder llevar a efecto la audiencia.

Otra razón, aunque personalmente no la comparto, puede estar en la precaución que deriva de los diferentes estándares de publicidad e interpretación de los límites para el acceso a la información que pueden poseer los diferentes sujetos obligados por la ley, y que pueden hacer aconsejable en un momento determinado que cada uno decida sobre el acceso a la información que ha generado. Esto me hace recordar la anécdota que oí relatar a Cecilia Julin, embajadora de Suecia en nuestro país, en relación con la polémica suscitada cuando el gobierno de su país— que desde 1766 permite por ley la publicación de documentos del gobierno y el acceso público a éstos— hizo pública una carta remitida desde la Comisión europea. Los diferentes niveles de transparencia —del autor y del receptor de la información pública— pueden suscitar ocasionalmente conflictos importantes que, con el criterio de competencia del art. 19.4 de la LTAIP, se resolverían. La diferente amplitud y profundidad de los desarrollos normativos en esta materia en nuestro país, atendiendo a la Administración de que se trate, puede dar lugar a situaciones de esta naturaleza. La solución vendría de la mano de esta cautela impuesta por la ley estatal que, aunque humanamente comprensible, hace flaco favor, sin embargo, al acceso a la información pública y, en general, a la transparencia.

Por último, en un buen número de las iniciativas analizadas aparece el requisito de "veracidad" de la información pública que no aparece enunciado en la ley estatal [arts. 6 e) de la LTPA, 6 a) del PLPAT, 6 c) de la LACan, 3 c) de la LTRM, 4.1 b) del PLTCV y 4.1 de la PLTIB].

III. LOS LÍMITES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El art. 3.3 del Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009 (CCJoEuropa) ya preveía que las Partes pudie-

ran considerar la posibilidad de fijar unos plazos más allá de los cuales los límites al acceso a los documentos públicos dejaran de ser aplicables. En atención a esta previsión y en la tramitación de la LTAIP, algunas enmiendas presentadas coincidieron en reivindicar un plazo de vida o de operatividad para las excepciones, cuyo transcurso las dejaría inactivas.

El Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre el Derecho de acceso a la información pública y transparencia, de febrero de 2013 (EOAC), sugería tener presente que cualquier limitación debía ser aplicada durante el tiempo que estrictamente requiriese la protección del bien y ateniéndose, en todo caso, al principio de proporcionalidad. Coincide en este extremo con lo que establece el art. 4.7 del Reglamento (CE) núm.1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (en adelante, R 1049/2001): las excepciones solo se aplicarán durante el período en que esté justificada la protección en función del contenido del documento, sin que puedan aplicarse más allá de un período máximo de 30 años (salvo en determinados casos, las relativas a la intimidad o a los intereses comerciales).

Esta línea tiene su acogida en nuestro derecho español a través de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (LTN), cuyo art. 23.4 manifiesta que las limitaciones al derecho de acceso solo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique. Con una redacción idéntica o similar, esta previsión tiene reflejo en los arts. 25.2 de la LTPA, 22.2 de la LTC, 23.3 del PLPAT y 99.1 del PLAPV.

El PLAPV prevé que el solicitante puede o la administración de oficio debe reactivar el procedimiento siempre y cuando desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción denegatoria de la petición de información (art. 99.2). En general, los proyectos exigen que la aplicación de los límites o excepciones sea restrictiva, prohibiéndose la ampliación de las limitaciones por analogía (art. 20.2 de la LTC).

La LTC establece expresamente que no podrá fundarse la denegación del acceso en ningún límite o excepción que no esté previsto en una norma con rango de ley (también la PLTIBbis). El elenco de límites que aparece en la ley estatal se ve en algunos casos incrementado o matizado por los textos autonómicos⁵. Es el

⁵ A la vista de lo que ordena la disposición adicional primera de la LTAIP podría, incluso, introducirse nuevos límites mediante normas reglamentarias que establecieran regímenes específicos

caso de la confidencialidad que pueda afectar a los intereses económicos –o la confidencialidad estadística y el secreto fiscal–, que tiene su reflejo en algunas enmiendas al proyecto de LTLR y en el art. 21.1 c) de la LTC, exigiéndose para que pueda operar como límite que esté prevista en una norma con rango de ley.

Los derechos de los menores de edad también aparecen como límite en varios proyectos, así como los de las personas bajo tutela legal. En concreto, la LTC considera protegida la información relativa a los menores de edad cuyo conocimiento o divulgación puede condicionar en el futuro el libre desarrollo de su personalidad. En la LTAIP, recordemos, aparece como un criterio de ponderación a tener en cuenta para aplicar el límite de acceso a la información por razón de la protección de los datos personales (art. 15. 3 *in fine*).

Bajo un ambiguo enunciado “por razón de la protección de los datos íntimos y de la privacidad”, la proposición de ley catalana establecía restricciones al acceso cuando la información contuviese determinados datos privados, coincidentes en su mayoría con los especialmente protegidos a los que hace referencia el art. 7.2 y 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPDP) y el art. 15.1 de la LTAIP, más algún otro como la situación familiar o la percepción de ayudas por motivo de vulnerabilidad social. Cuando la información afectase a estos datos, la proposición de ley preveía la denegación del acceso salvo que con la solicitud se acompañase el consentimiento por escrito del titular del dato (en parecidos términos, el art. 12.2 del PLTIBbis). La proposición catalana añadía, además, que no podría requerirse a la Administración para que fuera ella la que solicitase ese consentimiento. Estas previsiones, finalmente, no se han trasladado al texto de la ley autonómica, que se ajusta en términos generales a lo dispuesto en la norma básica.

La LTC incluye también en su texto la referencia que pervivió durante largo tiempo en el art. 15 del proyecto de LTAIP y que desapareció de la ley estatal en la recta final de su tramitación en el Senado. Esta previsión pretende que la tramitación de las solicitudes de acceso a la información que solo contenga datos personales del solicitante de acceso se resuelvan de acuerdo con la normativa de protección de datos personales (art. 24.3). Y sorprende esta mención por dos razones especialmente: la primera de ellas radica en la oposición frontal y extensamente argumentada de los órganos expertos en materia de protección de datos a su inclusión por las razones que más adelante expondremos. Y la segunda es que, precisamente, la Directora de la Autoridad Catalana de Protección de Datos –y,

de acceso. Este hipotético efecto perverso, amén de otros no menos graves que han sido ya glosados extensamente por la doctrina, viene provocado por la desafortunada redacción de este precepto.

por tanto, autoridad en la materia en Cataluña- se opuso a esta previsión en su comparecencia como experta ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados durante la tramitación de la ley estatal.

El problema que suscita este tipo de enunciados lo explicaba muy bien José Luis Rodríguez Álvarez, Director de la Agencia Española de Protección de Datos, en su comparecencia en la misma Comisión parlamentaria, cuando manifestaba que para valorar el sentido de esta previsión era necesario tener en cuenta que el derecho de acceso regulado en la normativa de protección de datos tiene un contenido distinto y más limitado que el derecho de acceso a la información que se articula en la LTAIP. El derecho de acceso previsto en la LOPDP solo reconoce al interesado el derecho a obtener información sobre si se están tratando sus datos y, en caso de que así sea, el derecho a conocer qué datos se están tratando, con qué finalidad, cuál es el origen de esos datos y qué comunicaciones o qué cesiones a terceros se están realizando o está previsto que se realicen en relación con ellos. Pero el derecho de acceso de la LOPDP no incluye el acceso a los documentos concretos, al soporte de esa información y, menos aún, el derecho a obtener una copia o una reproducción de los mismos. Por tanto, si se hace una remisión a la normativa de protección de datos, esto implicaría una limitación del alcance del derecho de acceso del propio interesado a los documentos que contengan sus datos, haciéndolo incluso de peor condición respecto de los terceros, porque estos eventualmente podrían acceder a los documentos y el interesado solo podría obtener información sobre qué datos personales se están tratando, ya que esto es lo único a lo que da derecho la normativa de protección de datos.

Estos argumentos finalmente surtieron efecto en la tramitación de la ley estatal, y aquella previsión desapareció de la redacción definitiva de su art. 15. Ahora, con la LTC vemos cómo resucita y cobra forma una previsión idéntica que ya fue descartada por incongruente.

La regulación de los límites en el acceso a la información pública desde la perspectiva de la protección de los datos personales siempre ha sido conflictiva, hasta el punto que podemos afirmar que este aspecto es uno de los más complejos -si no, el que más- de los previstos en la ley.

Desde la perspectiva del ciudadano, la transparencia pública parece ser una máxima incuestionable. No obstante, cuando tomamos conciencia de que en la información pública existe un volumen muy significativo de datos personales, la transparencia deja de ser un dogma para pasar a estar tanto mejor vista cuanto menor sea la información pública en la que consten “mis” propios datos. Desde el momento en el que constatamos que en la información pública obra mucha información no solo de los responsables y dirigentes públicos, sino también de los

ciudadanos, la percepción cambia drásticamente. Es entonces cuando estamos dispuestos a rebajar nuestras exigencias de transparencia y las volcamos en la demanda de mayores límites y cortapisas al acceso masivo a la información. No debemos olvidar que el debate real sobre una mayor transparencia trasciende la esfera de lo estrictamente público para colarse, de alguna manera, en nuestra esfera personal. Como sabemos, la LTAIP no blindaba absolutamente toda la información personal al acceso por parte de los ciudadanos, sino que en la mayor parte de los casos lo somete a un juicio, a una previa ponderación que, con frecuencia no resultará sencilla. Es cierto que la disociación o anonimización de estos datos puede evitar en gran medida el conflicto, pero en otros casos será necesario abordarlo de plano cuando el interés en el acceso venga dado, precisamente, por tratarse de información relacionada con una persona en concreto.

Quizá por ello, alguna iniciativa se anticipa a esta controversia previendo que el ciudadano en el momento de aportar información a la administración, pueda pronunciarse sobre su publicación, denegándola o autorizándola ya sea en su totalidad, ya sea en parte (art. 96.3 del PLAPV).

Por último, resulta especialmente interesante la propuesta efectuada por el Grupo Parlamentario Mixto-UPyD en la Junta General del Principado de Asturias en cuanto hace un distinguo del peso que deben tener los intereses privados con respecto a los públicos en la ponderación de intereses de cara a la estimación o no del acceso. Propone este grupo que el interés privado superior que en su caso fundamente la limitación deberá estar suficientemente motivado para justificar su excepcionalidad. Emilio GUICHOT consideraba, recordemos, que la referencia a los intereses privados supone un torpedo contra la línea de flotación de la LTAIP. Si algo queda claro en el derecho comparado en las leyes y en la jurisprudencia, manifiesta, es que la ponderación es abstracta, no tiene en cuenta la cualidad del sujeto que solicita información y para qué interés privado puede solicitarla; se concede a todos por igual en función del interés público de la transparencia y de los límites que concurren⁶.

IV. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. La competencia para resolver las solicitudes de acceso.

Del estudio de las iniciativas autonómicas de desarrollo puede concluirse la

⁶ Diario EL PAÍS. Edición de 5 de julio de 2013.

generalización de un modelo competencial desconcentrado para la gestión de las solicitudes de acceso. No existe en ninguno de los textos analizados la previsión de que se cree un único órgano especializado, responsable de la tramitación y resolución de todas las solicitudes de acceso. A lo sumo, la especialización alcanza al asesoramiento o supervisión en la materia, pero no en lo tocante a la gestión de los procedimientos.

En mi opinión sorprende enormemente que ninguno de estos modelos diseñe un sistema más centralizado que responda a la necesaria especialización en esta materia. Tengamos en cuenta que tanto la resolución de las reclamaciones postestativas, la gestión de los portales de transparencia o el control del cumplimiento de la legislación sobre protección de datos están encomendados a órganos centrales, lo que genera evidentes ventajas tales como, es evidente, una mayor uniformidad de criterios interpretativos y de la gestión. La complejidad a la que ya hemos hecho alusión demanda una formación especializada que puede resultar incompatible con el desempeño simultáneo de otras tareas. La disociación de los datos personales de una información, la materialización del acceso parcial cuando proceda o la ponderación adecuada de los intereses enfrentados en el acceso a la información, entre otras, son tareas arduas para las que será imprescindible, sin duda, un conocimiento singular.

A la vista de las iniciativas, el grado de desconcentración es máximo en aquellas administraciones en las que se prevé que la competencia para resolver corresponda al órgano o entidad que sea competente en la materia a la que se refiera la información solicitada (art. 28. 2 de la LTPA) o a su superior jerárquico (art. 14.2 de la PLTIBbis). La referencia es aún más genérica en la ley canaria al atribuir la competencia a quien posea la información solicitada (art. 36.2).

Menor dispersión se prevé en los textos asturiano, riojano, valenciano, castellano y leonés y murciano, en los que, aun respetándose el criterio de competencia material, esta se concentra en determinados órganos: consejeros, subsecretarios o quienes ostenten la alcaldía, presidencia, dirección o cargo asimilado en las entidades locales, organismos o entes públicos sujetos a la normativa de acceso a la información donde se ubiquen los centros gestores en cuyo poder se encuentre dicha información. El texto de la ley murciana sorprende porque contra todo precedente, y aunque no incluye al Gobierno de la Comunidad dentro del ámbito de su aplicación, alude en su art. 26.5 b) a la competencia del titular de la Consejería que asuma las funciones que corresponden a la Secretaría General de la Presidencia para resolver las solicitudes de acceso “dirigidas al Consejo de Gobierno” (en igual sentido, los arts. 29.6 del PLPAT y 2.1 de la PLTIB).

En los consorcios, fundaciones y empresas públicas integrantes del sector pú-

blico autonómico se prevé por lo general que sean competentes los órganos que determinen sus normas estatutarias o de régimen de funcionamiento.

Algunas Comunidades Autónomas también incluyen previsiones para el caso de que se solicite información de las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas. La solución que suele contemplarse es la de atribuir la competencia al órgano que asuma las competencias del servicio o de la materia.

2. La solicitud de acceso: contenido y forma.

Al igual que la ley estatal, las iniciativas autonómicas eligen la vía electrónica como la preferente para la presentación de solicitudes y la tramitación de los procedimientos en esta materia. Incluso, el art. 14.2 de la LTLR y el APLTCM imponen como obligatoria esta modalidad cuando se trate de personas jurídicas o colectivos de personas físicas que, por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados, tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos. La determinación de las personas jurídicas y colectivos obligados a efectuar la tramitación por medios electrónicos se efectuará reglamentariamente.

Tanto la ley canaria como el proyecto aragonés posibilitan que la solicitud se formule oralmente, ya sea por comparecencia ante las unidades responsables o en las oficinas de información, o mediante comunicación telefónica⁷. En ese caso la comparecencia o comunicación será recogida en formato electrónico haciendo constar los mismos extremos que en una solicitud convencional. En el PL-TAr, además, se prevé facilitar un justificante al solicitante con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 70.3 de la LRJPAC.

Otro de los temas más debatidos al hilo de la formulación de solicitudes es el de la posibilidad de presentación de solicitudes anónimas. El CCJoEuropa alude a la posibilidad de que los solicitantes mantengan su anonimato, excepto cuando la identificación sea un dato esencial para procesar la solicitud (art. 4). Así lo observa también la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en los dos informes elaborados a la vista del borrador y anteproyecto de LTAIP cuando alerta sobre posibles represalias por parte de los funcionarios públicos contra los solicitantes. La obligación de identificarse, en opinión de esta or-

⁷ También una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto-UPyD en la Junta General del Principado de Asturias.

ganización, crea un efecto disuasorio que hace que las personas eviten solicitar información⁸.

La Oficina Antifraude de Cataluña considera que existen supuestos en los que puede resultar razonable que no sea necesario identificarse. Sería el caso, por ejemplo, de información pública que, contraviniendo las obligaciones de publicidad activa, no han liberado las autoridades poniéndola a disposición del público en general. No sería razonable que, en aquellos supuestos en los que la identificación inicialmente no es exigible, pase a serlo a consecuencia, precisamente, de un incumplimiento atribuible a la propia Administración.

Tampoco se deberían pasar por alto las situaciones en las que la persona que quiere acceder a la información prefiere no identificarse, por hallarse, por ejemplo, en entornos relativamente reducidos o delimitados, o en los que existe una relación de sujeción especial entre la persona solicitante y la autoridad requerida, y donde la solicitud puede resultar por sí misma reveladora de la intención final del solicitante. Sería del todo lógico que dicha persona prefiriera proteger su posición ante el temor de alguna reacción basada en una eventual valoración negativa de la solicitud. La Oficina, por tanto, veía deseable considerar la posibilidad del ejercicio anónimo del derecho, circunstancia esta que no ha tenido su reflejo en la ley. Sin llegar a este punto, no obstante, la doctrina ha criticado que la LTAIP no se conforme únicamente con un nombre al que poder dirigirse⁹.

Los proyectos autonómicos no se pronuncian expresamente sobre esta cuestión, limitándose a reproducir el enunciado de la ley estatal. La ley catalana introduce una cierta duda ya que, partiendo de la premisa estatal, sugiere en su art. 27.2 que cuando la solicitud se presente por medios electrónicos, se puede utilizar la firma electrónica o “directamente una dirección de correo electrónico”.

El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información, dice la LTAIP, lo que trae causa en buena parte de la universalización del derecho frente a las exigencias del art. 37 de la LRJPAC en su redacción de 1992 (para el acceso a documentos nominativos se exigía interés legítimo y directo). El enunciado de la ley estatal crea cierta confusión cuando manifiesta que la ausencia de motivación no podrá ser “por sí sola” causa de rechazo de la solicitud, lo

⁸ En la mayor parte de las normas latinoamericanas de transparencia se hace referencia únicamente a nombre y apellidos y domicilio, sin exigir más datos de identidad (cédulas o carnés de identidad).

⁹ Vid. MESEGUER YEBRA, Joaquín (2014): p. 14/34.

que parece sugerir que sí lo será si concurre con cualquier otra (la ley catalana descarta tajantemente esta posibilidad). Parece un contrasentido que algo que parece potestativo pueda tener, de no llevarse a cabo, un efecto negativo. Por otra parte el término "rechazo" suscita cierta confusión porque no se sabe a ciencia cierta si está queriéndose hacer referencia a inadmisión o a denegación de la solicitud.

Ante semejante imprecisión, los proyectos autonómicos se limitan a decir que la motivación es prescindible y que no será necesario invocar la ley (en el PLTA^r se añade que no será necesario expresar un interés determinado).

La ley canaria crea un registro de solicitudes de acceso¹⁰ y Aragón y Cataluña trasladan al texto las previsiones generales del art. 42.4 de la LRJPAC sobre la comunicación de inicio del procedimiento, debiendo informar al solicitante, una vez recibida su solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, de:

- a) Fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.
- b) Plazo máximo para la resolución y notificación.
- c) Efectos que pueda producir el silencio administrativo.

En cuanto al trámite de subsanación, no hay especiales novedades y parece confirmarse su efecto suspensivo del plazo para resolver con carácter automático (arts. 28.1 de la LTC y 15 de la PLTIBbis). El PLAPV sí dispone que este trámite deberá efectuarse en el plazo de diez días a partir del siguiente a la recepción de la solicitud de información (art. 102.1). Tal y como prevé el art. 71 de la LRJPAC, se recuerda tanto la necesidad de que la resolución de archivo por desistimiento tácito sea expresa como la pervivencia del derecho a formular nueva solicitud de acceso.

3. Las causas de inadmisión.

En relación a esta cuestión, los desarrollos autonómicos proyectados inciden en muchas de las cuestiones objeto de debate durante la tramitación de la ley estatal. Normalmente se trata de precisiones o aclaraciones al texto que matizan su verdadero sentido sin contradecir, como no podría ser de otra manera, la voluntad del legislador estatal.

¹⁰ También una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto-UPyD en la Junta General del Principado de Asturias.

Por lo que respecta a la causa de inadmisión consistente en información en curso de elaboración o de publicación general, las leyes andaluza, murciana y canaria y los proyectos aragonés, vasco y valenciano¹¹ disponen que en la resolución deberá especificarse el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición. Esta solución ya tuvo acogida en 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 (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), que obliga a mencionar en la resolución de inadmisión la autoridad que está preparando el material y el tiempo previsto para terminar su elaboración [art. 13.1 d)].

En cuanto a la causa que afecta a la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas¹², ya en las comparecencias de expertos en el Congreso de los Diputados, Emilio GUICHOT propuso la eliminación de esta causa puesto que, aplicada con carácter extensivo, podía oscurecer buena parte de la actividad administrativa. En cambio, Benigno PENDÁS exigía respeto al “espacio para pensar” que representan estos informes previos para quienes los elaboran: “lo que se pone en un papel con la idea de que va a ser público inmediatamente coarta, limita la libertad de quien lo plantea. Si un funcionario, un jurista, un profesional al que se le pide un dictamen sabe que ese papel no va a salir del ámbito reservado puede exponer su planteamiento con mucha mayor libertad”.

El aspecto más cuestionable de esta causa es la mención del término “informes”. En mi opinión, el legislador estatal se está refiriendo a informes internos que no forman parte de un procedimiento, pues en otro caso, ya sean preceptivos ya facultativos, los informes deben formar parte del expediente y ser tenidos en cuenta en su resolución y, por todo ello, deberían ser accesibles como documentos concluidos¹³. El art. 30 b) de la LTPA despeja la duda con respecto a los

¹¹ Tras el paso del PLTCV por la comisión parlamentaria.

¹² El APLTPV exigía que la información tuviera el carácter de “definitiva” para que pudiera ser considerada información pública a los efectos de la norma [art. 4 i)].

¹³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2012). En contra, BRIÑES ALMIÑANA (2014): p. 45 considera que el legislador ha querido dejar fuera aquellos informes que no siendo de preceptiva emisión, el órgano decida por conveniencia reclamarlos. O bien quien los emite no los formula en cumplimiento de un precepto normativo que así lo exige y lo hace a efectos de ilustrar o auxiliar al destinatario de este ante la posible toma de decisiones.

En otro trabajo anterior, el autor de este artículo afirmaba que no debe confundirse procedimiento inconcluso con documento inconcluso. La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regu-

informes preceptivos, que no podrán ser considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes (en igual sentido los arts. 26.4 b) de la LTRM, 30.1 b) del PLTA, 43.2 b) de la LACan, 102.2 b) del PLAPV y 16 del texto del PLTCV a su paso por la comisión parlamentaria).

La ley catalana y el proyecto vasco condicionan la inadmisión, además, a que los documentos mencionados en este párrafo no tengan relevancia o interés público, tomando como referencia lo que dispone la LTN.

La LTAIP permite también inadmitir las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. La Oficina Antifraude de Cataluña considera que no puede entenderse por reelaboración (al menos, la que justifique la inadmisión) los trabajos previos de búsqueda, recopilación, sistematización, refundición, deducción o análisis, sino las peticiones de información "a la carta" o "a demanda", en la medida en que requieren un trabajo completo de elaboración *ad hoc* por parte de la autoridad pública y, por lo tanto, significan que el solicitante obtenga un asesoramiento, una orientación o una opinión que no se corresponden con los principios de transparencia de los poderes públicos. Por ello, las leyes riojana y catalana dejan fuera del ámbito objetivo de la ley las consultas jurídicas o las peticiones de informes o dictámenes.

El informe de la Oficina tiene su plasmación en el art. 30 c) de la LTPA que deja fuera del concepto de "reelaboración" que pueda justificar la inadmisión, la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente (en términos idénticos, la LTRM, LACan y los proyectos aragonés, vasco y valenciano¹⁴). En este caso, añade la LTC, se puede dar la información desglosada con la audiencia previa del solicitante.

En el art. 29.1 a) de la proposición de ley catalana se incorporaba como cau-

lan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), define documento inconcluso como aquel en el que la autoridad pública está trabajando activamente, mientras que la LTN considera dato inconcluso aquel sobre el que la Administración pública está todavía trabajando internamente y respecto del que no se ha emitido ningún dictamen, informe o aprobación. En nuestra opinión, parece totalmente viable la posibilidad de solicitar el acceso a un documento concluido aunque el procedimiento en el que se inserte no lo esté. MESEGUER YEBRA, Joaquín (2014). A esta idea obedece la previsión del art. 100 del PLAPV que considera información pública de libre acceso "los trámites concluidos de los expedientes administrativos".

¹⁴ Tras el paso del PLTCV por la comisión parlamentaria.

sa de inadmisión la información excluida del derecho de acceso –lo que debería ponerse en conexión con el concepto de información pública como ámbito excluido de la aplicación de la norma–. Sin embargo, el apartado 4 de ese mismo artículo, que remitía a esta causa de inadmisión, establecía que en este caso la Administración indicaría al interesado las “limitaciones” que considerase aplicables (recordemos que los límites no son causa de inadmisión, sino, en el peor de los casos, de denegación del acceso o de acceso parcial). El apartado añadía que en estos supuestos, previamente a la inadmisión por esta causa, se daría un trámite de audiencia al solicitante por término de 5 días, con suspensión del plazo para resolver. Esta causa de inadmisión y el resto de previsiones vinculadas a ella no se han incorporado finalmente al texto de la ley aprobada.

La ley canaria y la PLTIBbis incluyen entre las causas de inadmisión la que finalmente quedó descartada en la tramitación de la LTAIP: que la información solicitada afecte a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución. Las razones que finalmente se arguyeron para su desaparición fueron, por un lado, la posibilidad que siempre existe de ampliar el plazo de resolución para facilitar que los terceros puedan alegar en tiempo y forma, y por otro, la alternativa de disociar datos que evite que la información suministrada contenga tales referencias personales.

La previsión que efectúa la ley canaria de que resolución de inadmisión podrá impugnarse de acuerdo con lo previsto en la ley, suscita la duda de si este tipo de resoluciones pueden ser objeto también de reclamación potestativa ante el órgano independiente que, en su caso, resulte competente para conocer de esta impugnación. Hay que tener presente que en materia de transparencia las causas de inadmisión propiamente no inciden en meras cuestiones de procedimiento o presupuestos de la “acción” (legitimación, tiempo, etc.), sino que alcanzan a cuestiones de fondo como el concepto de información pública. Tal es así, que en las primeras fases de elaboración del texto se configuraban, junto con los límites, como excepciones al acceso a la información pública.

4. El requerimiento de información a las entidades del art. 4 de la LTAIP y el trámite de audiencia a terceros afectados.

Frente a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades subvencionadas, el art. 4 de la LTPA sujeta a quienes presten servicios públicos, ejerzan potestades administrativas o a los contratistas del sector público a la obligación de suministrar la información necesaria para poder dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública. Y decimos que a diferencia, porque aquéllos únicamente están vinculados a determinadas obligaciones de

publicidad activa (vid. arts. 3 y 8.2 de la LTAIP). En cambio estas otras entidades lo están también a lo regulado en materia de derecho de acceso a la información pública, tal como se deduce de los arts. 4 (obligaciones derivadas del título I) y 17.1 de la ley estatal, previo requerimiento de la Administración, organismo o entidad de las previstas en el art. 2.1 a la que se encuentren vinculadas.

Esta misma previsión, con matices, se ha trasladado a las iniciativas autonómicas, algunas de las cuales han coincidido en dar mayor concreción a lo dispuesto en la ley básica de que serán los contratos los que detallarán cómo debe materializarse este suministro de información a la Administración de la que dependan. Y no solo eso. Al desarrollar más ampliamente el elenco de infracciones en esta materia, la mayor parte de ellas han creado un tipo para sancionar a aquellas entidades que, sujetas a este deber de suministro, se retrasen en su observancia o, directamente, lo incumplan. Lo veremos más adelante.

Como sabemos, este inciso final del art. 4 de la LTAIP fue objeto de crítica porque algunos sectores consideraban que tanta indeterminación constituía una puerta abierta a la arbitrariedad¹⁵. La LTPA y el proyecto aragonés fijan en 15 días (10 en la LACan) el plazo para que aquellas entidades faciliten toda la información necesaria para el cumplimiento por el sujeto del que dependen de las obligaciones previstas en la ley, a cuyo efecto los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento contractual equivalente especificarán dicha obligación. La disposición adicional tercera de la LTCyL, concreta qué sujetos deberán incluir expresamente en sus contratos la obligación de la persona adjudicataria de proporcionar toda la información que le sea requerida relacionada con el mismo.

También los desarrollos autonómicos han avanzado en la línea de establecer la posibilidad de que, previo apercibimiento y audiencia al interesado, se impongan multas coercitivas si transcurridos los plazos conferidos en el requerimiento de información, este no hubiera sido atendido. Los importes y plazos dependen de la norma o proyecto que se consulte. Así la LTPA y el PLTA_r disponen que la multa, de 100 a 1.000 euros, será reiterada por períodos de 15 días hasta el cumplimiento. El total de la multa no podrá exceder del 5 por ciento del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios (el PLPAT lo fija en un 2 por

¹⁵ El Consejo de Estado consideraba que una previsión de estas características permitía dejar a la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación, pudiendo llegar a quedar desplazadas las previsiones contenidas en la ley y, con ello, modificarse por vía contractual los deberes de publicidad activa que la ley impone.

ciento del importe del servicio público). Si en dicho instrumento no figurara una cuantía concreta, la multa no excederá de 3.000 euros. En cualquier caso, casi todos los textos mencionan que para la determinación del importe se atenderá a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad, entre otros criterios.

Por último, debemos resaltar que en algunas de estas iniciativas, recogiendo el testigo de enmiendas parlamentarias en la tramitación estatal, se hace mención expresa a los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación, sanidad y servicios sociales.

En cuanto al trámite de alegaciones, la LTC reduce el plazo de 15 a 10 días hábiles. Las iniciativas de desarrollo aclaran el carácter suspensivo automático del trámite, al igual que ya habíamos visto que ocurría en el trámite de subsanación (art. 31.2 de la LTC). Las enmiendas al proyecto de LTLR, proponían que en este trámite no se revelase la identidad del solicitante de acceso a los terceros consultados, y que si éstos no respondían en el plazo requerido, se presumiera su no conformidad con el otorgamiento de acceso a la información solicitada (en igual línea, el art. 29.2 de la LTN).

Lo cierto es que la única referencia escrita en las iniciativas “formalizadas” se encontraba en la proposición de ley catalana que, precisamente, optaba por la alternativa inversa. Preveía que si el tercero no efectuaba alegaciones en este trámite se entendería que no se oponía al acceso a la información solicitada, y que en el traslado de la solicitud al tercero se habría de indicar la identidad y, en su caso, los motivos de acceso. La versión definitiva de la ley suprime la presunción ante el silencio del tercero y deja como facultativa la revelación de la identidad del solicitante.

Si la información se suministra atendiendo, especialmente, al interés público en el acceso, no se comprende bien por qué o para qué la identidad y motivación deben facilitarse al tercero afectado. Por otro lado, es cierto que siendo datos obrantes en el procedimiento de acceso en el que el tercero afectado tiene la condición de interesado, debería garantizársele al menos la posibilidad de conocerlo. Las enmiendas antes citadas, como hemos visto, proponían no facilitar este dato, al igual que algunas iniciativas en esta materia elaboradas en el pasado¹⁶.

¹⁶ Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Gobierno Socialista (julio 2011) y Proposición de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados núm. B-10-1 de 27 de diciembre de 2011.

Estas incluían entre sus previsiones una no contemplada en ninguno de los textos analizados y que, sin embargo, podría valorarse positivamente al resultar un remedio "económico" en términos procedimentales y de plazo: el trámite de alegaciones solo se llevaría a efecto si la propuesta de resolución fuera a ser favorable al acceso.

Finalmente, para hacer frente a uno de los problemas que puede plantearse a la hora de evacuar este trámite, esto es, la indisponibilidad de los datos de contacto mínimos y actualizados de los terceros afectados identificados, para poder concederles la audiencia prevista, habría sido oportuno que tanto la ley estatal como las normas de desarrollo hubieran añadido al requisito de la identificación, el de la localización (puede darse el caso de que hayan fallecido, sean ilocalizables, etc.).

5. La resolución y el silencio administrativo previsto.

En cuanto al plazo de resolución, algunas propuestas lo reducen a 20 días hábiles¹⁷, prorrogables por igual periodo (art. 32 de la LTPA) o a 15 días (art. 103.1 del PLAPV), plazo que también tiene su reflejo en las enmiendas al PLTLR y que recuerda al previsto en el R 1049/2001. La ley catalana limita la ampliación del plazo a 15 días (debe interpretarse que son naturales, ya que la norma se refiere a la mitad del plazo inicial de un mes). En el otro extremo, de dudoso encaje en la normativa básica por exceder del plazo de resolución fijado en la LTAIP, se hallaba la PLTIBbis que establecía en su art. 17.1 el plazo de 30 días hábiles, por tanto, superior al de un mes natural.

En lo que sí coinciden varias propuestas es en señalar un plazo de resolución más reducido cuando se trata de inadmitir solicitudes: 10 días (art. 46.2 de la LA-Can), 15 días (art. 29.4 del PLPAT) y 20 días (arts. 30.2 del PLTA_r y 26.4 de la LTRM).

Los proyectos asturiano y aragonés, la PLTIBbis y, más escuetamente, la ley catalana contemplan también que cuando la resolución denegatoria esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial de terceros, se incluirá la referencia de la persona física o jurídica titular de los derechos cuando esta sea conocida o, alternativamente, a la persona cedente de la que se haya obtenido la información solicitada.

¹⁷ El Grupo Parlamentario Socialista de Aragón y el Grupo Parlamentario Mixto-UPyD en la Junta General del Principado de Asturias proponen igual plazo.

En cuanto al acceso parcial, la ley catalana incorpora un trámite de audiencia potestativo a petición del solicitante, previo a la denegación de la petición de acceso, cuando como resultado de la omisión de la información afectada por los límites del art. 14 de la LTAIP, resulte información distorsionada o engañosa. La finalidad de este trámite es la aclaración contextual de la interpretación que lleva a la concesión de un acceso solo parcial, pero no se podrá revelar información que deba ocultarse legalmente. En mi opinión y sin alcanzar a comprender muy bien este trámite que solo alarga la duración del procedimiento, se entendería mejor que ante una previsible desestimación de la solicitud, la autoridad adoptase ciertas medidas como, por ejemplo, consultar con el titular de los intereses protegidos por la limitación aplicable, para intentar conseguir su consentimiento, o estudiar todas las posibles alternativas en la denegación total y, en última instancia, explicar con detalle los motivos de la denegación¹⁸. A esta necesidad de motivación alude el art. 47.2 c) de la LACan, que se añadiría a los supuestos ya enumerados en el art. 20.2 de la LTAIP.

Antes mejor que un trámite de audiencia con un resultado previsiblemente poco fructífero, creo que bastaría exigir que se advirtiese al solicitante del carácter parcial del acceso cuando este se pueda conceder, indicándole la parte de la información que ha sido omitida sin poner en riesgo la garantía de la reserva sobre los contenidos “sustraídos”. En estos términos se pronuncia la LACan (art. 39.2).

La ley catalana también prevé la denegación del acceso con carácter preferente al acceso parcial cuando la tarea de selección documental o de eliminación de datos con el fin de concederlo resulte notoriamente desproporcionada o gravosa para el servicio público (en términos semejantes, el art. 6 del CCjoEuropa). Esta circunstancia, no contemplada en la LTAIP, es vista con buenos ojos por la Oficina Antifraude de Cataluña, que considera que de denegarse el acceso por este motivo debería ser probado por el órgano competente, que tendrá que tener en cuenta, a tal efecto, que esta carga “irrazonable” tiene que ser flagrante o evidente y deberá hacer referencia al trabajo de supresión de información, no al volumen ni a la complejidad de la información inicialmente solicitada.

En cuanto a la notificación, el art. 20.1 de la LTAIP prevé que la resolución se notifique, además de al solicitante, a los terceros afectados que así lo hayan solicitado. La notificación a los terceros interesados parece razonable ya que estos habrán dado expresamente su consentimiento (art. 15.1 de la LTAIP) o se les ha-

¹⁸ Vid. Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre el Derecho de acceso a la información pública y transparencia. Febrero de 2013.

brá dado entrada en el procedimiento a través del trámite de alegaciones a que hace referencia el art. 19.3. Eso sí, de acuerdo con la literalidad de la ley, solo habría que notificar la resolución en el supuesto de que los afectados así lo hubieran solicitado expresamente (el Grupo Parlamentario Socialista pidió durante la tramitación de la ley que fuera obligatoria y no "a demanda"). La ley catalana así parece haberlo entendido cuando en su texto extiende la notificación a los terceros que hubieran comparecido sin hacer alusión expresa a la previa solicitud.

Por otro lado, se incluye en casi todos los proyectos el contenido que debe tener la notificación, que es el que con carácter general se prevé en el art. 58 de la LRJPAC.

Por lo que toca al silencio administrativo previsto en este tipo de procedimiento, la ley catalana y las iniciativas aragonesa y valenciana (también las enmiendas al proyecto de ley riojana), invierten el sentido negativo previsto en la ley estatal, para prever la estimación por silencio salvo en relación a la información cuya denegación, total o parcial, viniera expresamente impuesta en una norma con rango de ley. Estas propuestas siguen el criterio instaurado por la ley navarra que, aun aparentando ser más garante de los derechos del solicitante, añade un notable grado de inseguridad jurídica que puede hacer malograr esa primera intención benévola. Así se ha demostrado en no pocas ocasiones en el ámbito urbanístico o medioambiental donde existen fórmulas parecidas.

6. El formato de la información a suministrar y su coste.

Las iniciativas autonómicas curiosamente desarrollan este aspecto con mucha mayor profusión que la legislación estatal, y así diseñan un elenco de supuestos muy variado para justificar el suministro de la información en un formato diferente al solicitado. Entre estas circunstancias se hallan las siguientes:

- Que el formato solicitado pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original.
- Que no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en el formato solicitado.
- Que facilitararlo en la forma demandada pueda afectar al derecho de propiedad intelectual.
- Que exista una forma o formato más sencillo o económico para el erario público o para el solicitante.
- Que la información ya se haya publicado en otro formato.
- Que por su tamaño sea imposible facilitar la información.

El acceso *in situ* a la información podrá denegarse también cuando las condiciones de seguridad del lugar en el que se encuentra depositada la información o razones de custodia y preservación de los documentos lo hagan necesario.

Pocas iniciativas aluden al suministro de la información en estándar abierto o cualquier otro que sea legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso (art. 34.1 de la LTPA y APLTCM), aunque se promueve con carácter general la neutralidad tecnológica y el uso de estándares abiertos (PLAPV, PLTCV y PLTIBbis). La LTPA opta por la conservación de la información en este tipo de estándares que garanticen su longevidad y manteniendo la capacidad de transformarlos automáticamente a formatos de fácil reproducción y acceso siempre que sea técnicamente posible.

Por lo general se prevé que sea gratuito el examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre, así como la entrega de información por medios electrónicos (arts. 34.2 de la LTPA, 37 de la LTC, 33.3 y 4 del PLTA y enmiendas al proyecto de LTLR).

La ley catalana se aparta de la legislación estatal al fijar un plazo mayor para el suministro de la información cuyo acceso se haya estimado, ya que eleva el plazo de 10 a 30 días. Esta previsión, en mi opinión, encaja difícilmente en la normativa básica en la medida que empeora las condiciones de acceso al demorar ostensiblemente en el tiempo la materialización del derecho.

Se aprecia una sensibilidad en las iniciativas analizadas hacia la prohibición de tasas disuasorias en la expedición de copias o transposición de formatos (la exacción que se cobre no puede exceder del coste real de reproducción y distribución), que tiene su referencia última en numerosas normas positivas de Derecho comparado. La LTPA y alguna otra propuesta se comprometen a que la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos no pueda ser causa en ningún caso para denegar el acceso, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

V. LA IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE ACCESO

Prácticamente ninguna de las iniciativas analizadas incorpora novedades en este aspecto. Solo la LTC y la PLTIBbis prevén, sorprendentemente, la sujeción de las resoluciones en esta materia al sistema de recursos administrativos de la legislación básica, a semejanza de lo que se contemplaba en los primeros borradores de la LTAIP. Como sabemos, el recurso administrativo se sustituyó finalmente por una reclamación potestativa a semejanza del recurso de reposición, re-

duciendo la vía administrativa a una única posibilidad de revisión cuyo ejercicio queda finalmente en manos del interesado. Esta solución evita el encadenamiento sucesivo de revisiones administrativas, lo que provocaría este efecto de eterno "peregrinaje administrativo" que tanto se critica e intenta conjurar. No se entiende bien, por tanto, cómo esta proposición recupera un modelo que ya se entendía descartado. El APLTCM, por su parte, admite recurso potestativo de reposición contra las resoluciones de las reclamaciones potestativas por su Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno (art. 40.5), en lo que creemos que se trata de un descuido, ya que se estaría articulando una doble vía administrativa (la reclamación, como sustitutiva de recurso administrativo, y un posterior recurso potestativo de reposición).

La Ley catalana también prevé este recurso de reposición, y, además, contempla que la reclamación potestativa pueda ser tramitada a modo de procedimiento de mediación cuando sea así aceptado por todas las partes afectadas (la Administración no se puede oponer si las otras partes aceptan). El acuerdo que se adopte en este procedimiento tiene que ser aprobado por todas las partes, pone fin al procedimiento y no puede ser contrario al ordenamiento jurídico. Si no se acepta este procedimiento o no se alcanza acuerdo en el plazo de un mes, se tramitará la reclamación, por lo que se deduce que la vía preferente es la de la mediación (durante el tiempo de su tramitación estará suspendido el plazo para resolver la reclamación).

Otras particularidades de la reclamación en la ley catalana es el plazo para resolver (2 meses más 15 días de prórroga¹⁹) y el informe preceptivo que habrá que recabar de la Autoridad de Protección de Datos si la reclamación se fundamenta en la protección de los datos personales.

En cuanto al órgano competente para conocer de la reclamación, salvo La Rioja que lo encomienda al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, los proyectos autonómicos de desarrollo atribuyen tal competencia a instituciones suyas ya existentes u órganos de nueva creación. La ley andaluza prevé un órgano independiente (administración institucional), denominado Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que se relacionará con la Administración autonómica a través de la Consejería de la Presidencia y cuyo presidente será elegido por mayoría absoluta del Parlamento. Este modelo responde a una de las alternativas clásicas en este ámbito no exenta de objeciones, consis-

¹⁹ El Grupo Parlamentario Chunta Aragonesista (CHA) propone reducirlo a dos meses y el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón transformar el silencio en estimatorio.

tente en concentrar en una única institución las competencias en materia de transparencia y protección de datos.

En el fallido proyecto asturiano se creaba el Consejo para la Transparencia del Principado de Asturias, adscrito al Consejo Consultivo de la Comunidad e integrado por sus miembros²⁰, y la LTCyL hace lo propio con el Procurador del Común, al que designa como Comisionado de Transparencia.

Las leyes catalana y canaria y los proyectos aragonés, vasco y valenciano crean sendas instituciones, el Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, el Consejo de Transparencia de Aragón, la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena y el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, respectivamente, con diferente composición y extracción de sus miembros. De manera parecida, la LTRM prevé el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia.

VI. RÉGIMEN SANCIONADOR

Quizá es esta la materia en la que se ha producido un mayor desarrollo con respecto a la regulación estatal, que recoge un único tipo sancionador en su art. 20.6²¹. Solo el Grupo Parlamentario de UPyD en el Congreso de los Diputados propuso la inclusión de un elenco amplio de infracciones, que no pasó finalmente al texto oficial de la ley.

Del examen de las propuestas autonómicas queda fuera de discusión que los altos cargos o personal directivo también está sujeto a un régimen sancionador (la redacción de la LTAIP genera dudas, ya que habla de régimen disciplinario y no prevé procedimiento *ad hoc* para los colectivos que no se sujetan al régimen común de los empleados públicos)²². Los textos examinados diseñan un breve pro-

²⁰ Parecida solución se adopta en la Ley de la Comunidad de Madrid 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

²¹ El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

²² Vid. MESEGUER YEBRA, Joaquín (2014): p. 27/34. En aquella ocasión opinaba que teniendo en cuenta que la LTAIP inaugura un régimen disciplinario en materia de buen gobierno (título II) para los altos cargos y asimilados de todas las Administraciones públicas, y que el art. 20.6 habla de “responsables” sin mencionar en su literalidad a los “empleados públicos”, podía considerarse la extensión de aquel régimen a las infracciones en este ámbito.

cedimiento aplicable a estos colectivos, la normativa autonómica supone un gran avance en cuanto enuncia las infracciones en las que pueden incurrir las entidades del art. 4 de la LTAIP (prestadoras de servicios públicos y que ejercen potestades administrativas, concesionarios y contratistas), definiendo la extensión de sus responsabilidades.

Así, los altos cargos, directivos y personal al servicio de la Administración son responsables de las siguientes faltas (con diferente gravedad):

- Denegar arbitrariamente el derecho de acceso a la información pública (LTPA y LTRM).
- Incumplir las resoluciones dictadas por el órgano independiente en esta materia en las reclamaciones que se le hayan presentado (LTPA, LACan y LTRM).
- Incumplir reiteradamente o injustificadamente la obligación de resolver en plazo la solicitud de acceso a la información pública (LTC, LTPA, LACan y LTRM).
- No colaborar en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el órgano independiente en esta materia (LTPA y LTRM).
- Suministrar la información incumpliendo las exigencias derivadas del principio de veracidad (LTPA, LTRM y PLTCV).
- Facilitar información parcial u omitirla o manipularla para influir en la opinión pública (LTC).
- Facilitar información con datos personales especialmente protegidos sin haber recabado el consentimiento expreso y por escrito de sus titulares (LTC).
- Ocultar la existencia de información pública para impedir su conocimiento y el acceso (LTC).
- No motivar las resoluciones denegatorias de acceso (LTC).
- Omitir el trámite de alegaciones (LTC).
- Facilitar la información en formatos que dificulten notoriamente la comprensión (LTC).
- Someter a previo pago el acceso cuando deba ser gratuito (LTC).

Las sanciones para los altos cargos, dependiendo de la gravedad de la infracción, van desde la amonestación, la declaración de incumplimiento y su publicación en el boletín o diario oficial y en el Portal de la Transparencia, hasta la multa de 600 a 12.000 euros, la reducción o pérdida de la pensión compensatoria que deba percibirse al cese, el propio cese y la imposibilidad de poder ser nombrado para cargos similares en un plazo de 3 a 5 años.

Para las entidades del art. 4 de la LTAIP, la infracción consistiría en el no suministro o contestación al requerimiento de información o el retraso en hacerlo

(LTPA, LTC y PLTCV), con posible sanción de amonestación y multa (que oscila, dependiendo de la norma, de 200 a 400.000 euros en atención a la gravedad del incumplimiento), la resolución del contrato, concierto o vínculo establecido y la suspensión o inhabilitación para contratar con la Administración o de ser beneficiario de ayudas públicas, por diferentes plazos.

Abreviaturas:

- APLTCM: Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana en Castilla-La Mancha.
- APLTPV: Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen gobierno de 2012 (País Vasco).
- LACan: Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública (Canarias).
- LTC: Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Cataluña).
- LTCyL: Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.
- LTLR: Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- LTPA: Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- LTRM: Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
- PLAPV: Proyecto de Ley de Administración Pública Vasca.
- PLPAT: Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia (no se aprobará en esta legislatura).
- PLTA: Proyecto de Ley de transparencia pública y participación ciudadana de Aragón.
- PLTCV: Anteproyecto de Ley de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana de la Comunitat valenciana.
- PLTIB: Proposición de Ley de buena administración, transparencia y buen gobierno (Islas Baleares)²³.
- PLTIBbis Proposición de ley de transparencia, buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (rechazada).

²³ Esta proposición deriva de la enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Parlamentario Popular a la proposición de ley de transparencia, buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. Esta enmienda se aprueba por el Parlamento el 10 de febrero de 2015 y, por tanto, empieza a tramitarse como proposición.

BIBLIOGRAFÍA

- ARES GONZÁLEZ, Valle (2014): «Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública» en *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33 (mayo 2014), p. 9/27. Monográfico sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013. Coordinado por Arancha MORETÓN TOQUERO.
- BRIÑES ALMIÑANA, Javier (2014): «Análisis de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Especial atención a la información pública con datos de carácter personal», *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, Rev. 1/2014, p. 45.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2012): «Comentario de urgencia al anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». *Actualidad Administrativa*, núm. 12 (quincena del 16 al 30 de junio de 2012).
- MESEGUER YEBRA, Joaquín (2014): «El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública». *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33 (mayo 2014), p. 14/34. Monográfico sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013. Coordinado por Arancha MORETÓN TOQUERO.
- MESEGUER YEBRA, Joaquín (2013): *La transparencia en las Administraciones Públicas*. 1ª ed., Hospitalet de Llobregat (Barcelona), Editorial Bosch (Wolters Kluwer), p. 16.