

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA DE TRANSPARENCIA: CRÓNICA DE UN CAMBIO DE PARADIGMA*

Oriol Mir Puigpelat**

Resumen

En el presente trabajo se exponen la evolución histórica y los rasgos básicos de la vigente regulación española del derecho de acceso a la información pública, así como el alcance real que dicho derecho presenta en su aplicación práctica, poniendo como ejemplo la doctrina establecida en sus dos primeros años de funcionamiento por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), la autoridad independiente que vela por el cumplimiento del derecho de acceso en Cataluña. Podrá constatarse cómo se ha producido, en España, en los últimos años, un auténtico cambio de paradigma en esta materia, pasándose de un derecho puramente nominal y de escasa aplicación práctica a un derecho de acceso vigoroso, efectivo y dotado de un enorme potencial de futuro, tan o más amplio que el reconocido por otros ordenamientos que antes se contemplaban con envidia. Se comprobará cómo la actual fuerza expansiva del derecho general de acceso está repercutiendo en instituciones surgidas mucho antes en el tiempo, y de una naturaleza supuestamente distinta, como el tradicional derecho de acceso de los interesados al expediente. Y cómo su configuración legal comporta, paradójicamente, que posea un alcance mayor del que le correspondería si se le reconociera la naturaleza de derecho fundamental, en los términos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Palabras clave: Transparencia; derecho de acceso; derechos fundamentales; autoridades independientes; GAIP.

ACCESS TO PUBLIC INFORMATION IN SPANISH TRANSPARENCY LAW: THE CHRONICLE OF A PARADIGM SHIFT

Abstract

This paper describes the historical development and basic characteristics of current Spanish legislation on the right of access to public information and the true scope of this right in its practical application. It uses the example of the legal doctrine established during its first two years of operation by the Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (Committee for Guaranteeing the Right of Access to Public Information, GAIP), the independent authority that oversees compliance with the right of access in Catalonia. In recent years, one can see in Spain how there has been a real paradigm shift on this matter from a purely nominal right with little practical application to a thorough and effective right of access with enormous future potential, equal to or broader than that recognised in other legal systems that were previously viewed with envy. It will also be seen how the current blast wave from the general right of access is affecting institutions dating from much earlier, with a supposedly different nature, such as the traditional right of access of interested parties to their files. And, how its current legal configuration paradoxically gives it much greater scope than if it were to be recognised as a fundamental right under the terms of the European Court of Human Rights.

Key words: Transparency; right of access; fundamental rights; independent authorities; GAIP.

* El presente trabajo constituye la versión escrita y ampliada de la ponencia que presenté en el XIII Seminario Conjunto del Instituto Alemán de Investigación en materia de Administración Pública y la Escuela de Administración Pública de Cataluña celebrado en Speyer los días 28 y 29 de junio de 2017 bajo el título «Transparencia en el espacio europeo de Administración Pública». Agradezco a los asistentes a dicho seminario las observaciones formuladas durante el debate posterior a mi ponencia.

** Oriol Mir Puigpelat, profesor titular (acreditado como catedrático) de Derecho Administrativo, Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Derecho, Edificio Roger de Llúria, calle Ramon Trias Fargas, 25-27, 08005 Barcelona. oriol.mir@upf.edu.

Artículo recibido el 05.08.2017. Evaluación ciega: 26.09.2017 y 03.10.2017. Fecha de aceptación de la versión final: 10.10.2017.

Citación recomendada: MIR PUIGPELAT, Oriol. «El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55 (diciembre 2017), pp. 48-66, DOI: [10.2436/rcdp.i55.2017.3018](https://doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3018).

Sumario

1 Introducción

2 Bases constitucionales

2.1 El temprano reconocimiento constitucional del derecho de acceso

2.2 El problema de la falta de reconocimiento como derecho fundamental y la importancia relativa que dicha falta de reconocimiento tiene en la práctica

3 La regulación precedente y sus carencias

4 El cambio de paradigma y la homologación a los estándares internacionales con la LTE y su desarrollo autonómico

4.1 Razones de la aprobación de la LTE y de las leyes autonómicas que la desarrollan

4.2 Características principales de la nueva regulación del derecho de acceso

5. La aplicación de la nueva normativa de transparencia y el papel clave de las autoridades independientes de garantía del derecho de acceso. El ejemplo de la GAIP

5.1 Algunos datos sobre los primeros dos años de funcionamiento de la GAIP

5.2 Aspectos significativos de la doctrina establecida por la GAIP

5.2.1 Objeto: acceso a procedimientos en trámite y a todo tipo de informaciones en poder de las Administraciones públicas y demás sujetos obligados

5.2.2 Finalidad: la enorme expansión del derecho de acceso derivada de la falta de exigencia de la motivación de la solicitud y la admisibilidad de peticiones «egoístas»

5.2.3 Excepciones: interpretación restrictiva de las causas de inadmisión de las solicitudes y de los límites al acceso

5.2.4 La interpretación amplia de la propia competencia de la GAIP

6 Bibliografía

1 Introducción

En el presente trabajo expondré los rasgos básicos de la regulación española del derecho de acceso a la información pública y el alcance real que dicho derecho presenta en su aplicación práctica.

Como podrá comprobarse, se trata de una regulación que, pese a tener un sólido anclaje constitucional (2), ha presentado grandes carencias durante muchos años (3), y solo recientemente, tras la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE), y de las leyes autonómicas que la han desarrollado, ha pasado a satisfacer los estándares internacionales en la materia (4).

El trabajo destacará también el papel clave que corresponde a las autoridades independientes de garantía del derecho de acceso en la aplicación de la nueva normativa de transparencia y la interpretación amplia que están llevando a cabo del mencionado derecho. Se tomará como ejemplo, a estos efectos, la doctrina establecida por la autoridad catalana, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), de la que he sido vicepresidente durante sus dos primeros años de funcionamiento (5).

Podrá constatarse cómo se ha producido, en España, en los últimos años, un auténtico cambio de paradigma en esta materia, pasándose de un derecho puramente nominal y de escasa aplicación práctica a un derecho de acceso vigoroso, efectivo y dotado de un enorme potencial de futuro, tan o más amplio que el reconocido por otros ordenamientos que antes se contemplaban con envidia.

2 Bases constitucionales

2.1 El temprano reconocimiento constitucional del derecho de acceso

La Constitución española de 1978 (CE) rompió decididamente con la tradición de secreto propia de la Administración de la dictadura franquista precedente al establecer de forma expresa, en su artículo 105.b, que «la ley regulará: [...] El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

Con dicha previsión, innovadora en su momento, se confería un sólido anclaje constitucional al derecho de acceso de los ciudadanos, como un elemento importante y característico del nuevo Estado democrático que dicha Constitución instauraba. De forma significativa, dicho precepto sitúa al derecho de acceso al mismo nivel que el derecho de audiencia en el procedimiento de elaboración de actos administrativos y de normas reglamentarias, derecho de audiencia recogido en las letras a) y c) del artículo 105 CE.

2.2 El problema de la falta de reconocimiento como derecho fundamental y la importancia relativa que dicha falta de reconocimiento tiene en la práctica

Esta expresa previsión constitucional ha dificultado, sin embargo, paradójicamente, que el derecho de acceso sea considerado un auténtico derecho fundamental, a diferencia de lo que ocurre en otros países. Al estar el artículo 105 ubicado en una parte de la Constitución distinta de la que recoge los derechos fundamentales (artículos 14 a 29 CE) y remitir expresamente al desarrollo legislativo, se ha considerado tradicionalmente que el derecho de acceso constituye un derecho constitucional de configuración legal, que no goza de la protección reforzada propia de los derechos fundamentales (protección que consiste básicamente en la regulación mediante ley orgánica –que debe aprobarse por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados–, en la tutela judicial mediante un procedimiento preferente y sumario, y en la posibilidad de ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional).¹

1 V. Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988, de 20 de septiembre (ECLI:ES:TC:1988:161), FJ 4 y Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999 (ECLI:ES:TS:1999:2206), FJ 3, y 19 de mayo de 2003 (ECLI:ES:TS:2003:3359), FJ 4. Partiendo de esta premisa, las sucesivas leyes que han regulado el derecho de acceso en España no han sido tramitadas como leyes orgánicas, sino como leyes ordinarias.

La expresa previsión constitucional del derecho de acceso a la información pública ha dificultado, en particular, que dicho derecho se vinculara e infiriera de la libertad de información, esta sí calificada expresamente como derecho fundamental por parte del artículo 20.1.d CE.

Ello contrasta con el derecho específico de los cargos electos (de los parlamentos central y autonómico y de los entes locales) de acceso a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones representativas, derecho que va más allá del reconocido por el artículo 105.b CE a todos los ciudadanos y que la jurisprudencia española ha derivado del derecho fundamental de participación política recogido en el artículo 23.2 CE.²

Pese a que la falta de calificación del derecho general de acceso como un derecho fundamental ha sido objeto de numerosas críticas por parte de la doctrina más reciente³ y es difícilmente compatible con la jurisprudencia actual del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴ (jurisprudencia que debe ser tenida en cuenta en la interpretación de los derechos fundamentales de la CE, en virtud de su artículo 10.2), lo cierto es que ello no parece tener repercusiones especialmente graves en la aplicación práctica de la nueva legislación de transparencia.

En particular, el derecho de acceso y el derecho (fundamental) a la protección de datos personales se sitúan en un mismo nivel en el juicio ponderativo que la ley obliga a efectuar para decidir cuál de los dos ha de prevalecer en caso de conflicto, sin que el hecho de que solo el segundo se configure como fundamental esté teniendo consecuencias apreciables en la doctrina de las autoridades independientes encargadas de la garantía del derecho de acceso. Por otro lado, la amplitud y rapidez de la tutela que, como se verá, están proporcionando las autoridades de garantía al derecho de acceso, relativiza el problema que podría suponer no contar con la posibilidad de presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. De hecho, la circunstancia de que no se le considere un derecho fundamental y de que, por tanto, no deba ser regulado únicamente mediante ley orgánica del Parlamento central, ha permitido que las comunidades autónomas desarrollen las previsiones de la ley básica estatal de transparencia mediante una legislación propia que, a menudo, ha tratado de reforzar la regulación del derecho de acceso, en una *competencia regulatoria* al alza, en la que distintas leyes autonómicas han tratado de «mejorar» lo dispuesto por la ley estatal y otras leyes autonómicas precedentes. El ejemplo de la Ley catalana de transparencia (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno –LTC–) es especialmente claro a estos

2 Entre muchas otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1988 antes citada (FFJJ 7 y 9), Sentencia del Tribunal Constitucional 57/2011, de 3 de mayo (ECLI:ES:TC:2011:57), FFJJ 2 y ss., y Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2015 (ECLI:ES:TS:2015:2870), FJ 7, con ulteriores referencias.

3 V. entre otros GUICHOT, Emilio, «Capítulo II», en Íd. (Coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, 2014, pp. 35-47; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 25-28; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «El derecho de acceso a la información pública: naturaleza, sujetos activos y ordenación», en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Cizur Menor, Thomson Reuters Civitas, 2017, pp. 694-713; DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa; TARÍN QUIRÓS, Carlota (Coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, La Ley, 2014, pp. 224-233; BLANES CLIMENT, Miguel Ángel, *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 199-210; COTINO HUESO, Lorenzo, «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades», en VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, pp. 43-55; PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Derecho de acceso a la información pública. Régimen general», en WENCES, Isabel; KÖLLING, Mario; RAGONE, Sabrina (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Madrid, CEPC, 2014, pp. 35-42; PIÑAR MAÑAS, José Luis, «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013», en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia...*, op. cit., pp. 116-125.

4 V. recientemente la importante Sentencia dictada por la Gran Sala del TEDH en el caso *Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría*, núm. 18030/11, de 8 de noviembre de 2016, apartados 149 y ss., con un prolijo resumen de la jurisprudencia precedente y de otros antecedentes de Derecho internacional y comparado, en la que se afirma la vulneración del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (libertad de expresión, en particular de la libertad de recibir o de comunicar informaciones) por la denegación de acceso a información pública (nombre y nombramientos de los abogados de oficio designados por la policía) a una ONG húngara de protección de los derechos humanos. Los requisitos exigidos por el tribunal para que una denegación de acceso constituya una vulneración del artículo 10 CEDH se desarrollan en los apartados 157 y ss. En síntesis, debe tratarse de una petición de acceso a información de interés público que se encuentre preparada y disponible y que se formule por periodistas, ONG, investigadores, blogueros y usuarios con muchos seguidores en las redes sociales (en general, por personas que actúan como vigilantes públicos –“public watchdogs”–) con la finalidad de contribuir al debate público.

efectos. Las leyes autonómicas también han incrementado notablemente las obligaciones de publicidad activa,⁵ contemplando expresamente la publicación en internet de una gran cantidad de datos personales (p. ej. en materia de retribuciones, contratos y subvenciones),⁶ datos que, por tanto, son también accesibles en ejercicio del derecho de acceso, por mucho que este no se configure como un derecho fundamental y tenga, en teoría, menor «rango» que el derecho fundamental a la protección de datos personales. Por último, el hecho de que el derecho de acceso se configure como un derecho autónomo, y no ya como una manifestación específica del derecho fundamental a la libertad de información, facilita su expansión y reconocimiento a todo tipo de personas y para todo tipo de finalidades e informaciones en poder de la Administración. Como se verá más adelante, la vigente regulación española del derecho de acceso no somete su ejercicio a los requisitos exigidos por el TEDH para apreciar la vulneración de la libertad de recibir o de comunicar informaciones del artículo 10 CEDH.⁷

3 La regulación precedente y sus carencias

Pese al temprano reconocimiento constitucional del derecho de acceso, dicho derecho no fue regulado de forma general en España hasta 1992, con la aprobación de la primera ley de procedimiento administrativo de la democracia, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPAC), que le dedicó un solo precepto, su artículo 37.

Dicha regulación fue, además, muy restrictiva y mereció una amplia crítica doctrinal. Puede afirmarse que, bajo la vigencia del artículo 37 LRJPAC, el derecho de acceso no tuvo una auténtica aplicación práctica en España. Resulta significativo que, cuando se aprobó la vigente LTE, la mayoría de las muchas noticias periodísticas que se le dedicaron desconocieran por completo la existencia del artículo 37 LRJPAC y considerarían que con aquella se reconocía por vez primera en España el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.

Entre las muchas carencias del artículo 37 LRJPAC pueden destacarse las siguientes.

El *objeto* del derecho de acceso era muy restringido. Únicamente se reconocía el derecho de acceso a registros administrativos y a documentos integrantes de expedientes administrativos finalizados (artículo 37.1 LRJPAC), documentos que además había que identificar en la solicitud (artículo 37.7 LRJPAC).

En cuanto a los *sujetos* obligados, únicamente comprendía a las Administraciones públicas, y no a las demás entidades del sector público (sociedades mercantiles de capital público, fundaciones del sector público, etc.) ni a sujetos privados vinculados a aquellas, ni a los demás poderes públicos distintos del ejecutivo (Casa Real, parlamento central y autonómicos, Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, etc.) (artículo 2 LRJPAC).

Las *excepciones* al derecho de acceso eran muy amplias e indeterminadas. En particular, el acceso a datos personales no íntimos únicamente era posible por parte de quienes acreditaran «un interés legítimo y directo» (artículo 37.3 LRJPAC; los datos íntimos solo eran accesibles por los propios afectados, en virtud del artículo 37.2 LRJPAC). La relación de ulteriores excepciones al derecho de acceso –distintas del derecho a la protección de datos personales– era formulada en términos imperativos e indeterminados, sin referencia al test del perjuicio (*damage test*), ni al juicio de ponderación, ni al principio de proporcionalidad (artículo 37.5 LRJPAC), y se contemplaba una amplísima cláusula residual y abierta de excepción al derecho de acceso «cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley» (artículo 37.4 LRJPAC). El acceso también podía ser denegado cuando afectara a la eficacia de la Administración (artículo 37.7 LRJPAC), sin mayores precisiones.

El artículo 37 LRJPAC tampoco preveía *garantías procedimentales* específicas del derecho de acceso, lo que comportaba, entre otras cosas, que fuera de aplicación el plazo genérico de resolución de las solicitudes de

5 Esto es, de informaciones que las distintas Administraciones deben hacer públicas de oficio, sin necesidad de solicitud previa por parte de los ciudadanos.

6 V. p. ej. los artículos 11.1.b, 13.1.d, 14.2.a y 15.1.c LTC.

7 V. *supra*, la nota 4.

tres meses establecido por el artículo 42 LRJPAC, un plazo excesivamente amplio en materia de acceso a información pública.

Tampoco se contemplaban *autoridades específicas de garantía* del derecho de acceso, de manera que las denegaciones de acceso solo podían ser controladas mediante las vías ordinarias de recurso administrativo (que en España son totalmente ineficaces)⁸ y de recurso ante los tribunales del orden contencioso-administrativo, al que los ciudadanos raramente acudían, debido a su lentitud y a su coste económico.

Finalmente, tampoco se preveían *sanciones* específicas por el incumplimiento del derecho de acceso ni obligaciones específicas de *publicidad activa*, que fueran más allá de las establecidas tradicionalmente por la legislación sectorial (de contratos del sector público, de subvenciones, de empleados públicos, etc.).⁹

4 El cambio de paradigma y la homologación a los estándares internacionales con la LTE y su desarrollo autonómico

4.1 Razones de la aprobación de la LTE y de las leyes autonómicas que la desarrollan

Pese a las reiteradas críticas doctrinales y al impulso transformador ejercido, también aquí, por el Derecho europeo (en particular, por las directivas de acceso a información medioambiental y de reutilización de la información del sector público),¹⁰ la modernización del derecho de acceso no pasó a ocupar un lugar central en la agenda política hasta el estallido de la profunda crisis económica en 2010 y la difusión de gravísimos escándalos de corrupción que ha tenido lugar en los últimos años.

La crisis y los duros recortes a que ha dado lugar, junto con la proliferación de escándalos de corrupción, han comportado una pérdida enorme de confianza de los españoles en sus instituciones (pérdida de confianza que ha sido mucho mayor que en la mayoría de países de la OCDE, y que solo se ha visto superada por Grecia e Italia),¹¹ y la aprobación de una regulación moderna de la transparencia administrativa ha sido vista como un mecanismo básico para tratar de restablecer dicha confianza. La transparencia, exigida por la sociedad civil, se ha convertido en un auténtico mantra, y los partidos políticos no se atreven (por el momento) a cuestionarla.

Este contexto peculiar, que algún autor ha calificado de «tormenta perfecta»,¹² propició que por fin se aprobara una ley específica de transparencia, acorde con los estándares internacionales: la LTE, que entró en vigor a nivel de la Administración General del Estado en diciembre de 2014,¹³ y que ha sido objeto de desarrollo y mejora por distintos legisladores autonómicos.

8 Como constatan de forma generalizada los trabajos incluidos en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2016. V. también COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN, *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2013, pp. 14-30.

9 Sobre la regulación del derecho de acceso anterior a la vigente LTE y sus muchas carencias pueden verse, entre otros, POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid, INAP, 1989; EMBID IRUJO, Antonio, *El ciudadano y la Administración*, Madrid, MAP, 1994; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997; MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1998; GUICHOT, Emilio, *Publicidad y Privacidad de la Información Administrativa*, Madrid, Civitas, 2009; RAMS RAMOS, Leonor, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Madrid, Reus, 2009.

10 Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, y Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (modificada por la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013), transpuestas al ordenamiento español por 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 (LAIA), y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio), respectivamente.

11 OCDE, *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, GOV/PGC(2014)4/ANN1, 2014, pp. 203-205.

12 GUICHOT, Emilio, «Capítulo II», *op. cit.*, pág. 20.

13 Las comunidades autónomas y los entes locales dispusieron de un año más para dar cumplimiento a la nueva regulación del derecho de acceso de la LTE, hasta diciembre de 2015. Algunas comunidades autónomas no agotaron dicho plazo y aprobaron leyes de desarrollo de la LTE que entraron en vigor antes de esta fecha (como la LTC, en Cataluña, cuya parte relativa al derecho de acceso

Pese a sus imperfecciones y aspectos susceptibles de mejora, la LTE y las leyes autonómicas que la han desarrollado posibilitan un auténtico cambio de paradigma en la materia, que se está materializando, como se verá después, en sus primeros años de aplicación práctica.

4.2 Características principales de la nueva regulación del derecho de acceso

Los aspectos fundamentales de la nueva regulación, que contrastan con las carencias antes apuntadas de la normativa precedente, son los siguientes.

El *objeto* del derecho de acceso es mucho más amplio que antes. Dicho objeto ha pasado a ser la «información pública», entendida como toda aquella información que se encuentre en poder de los sujetos sometidos a la ley (artículo 13 LTE). Ya no se trata solo, por tanto, de documentos, y menos aún de documentos integrantes de expedientes administrativos finalizados en el momento en que se solicita el acceso. Coherentemente, tampoco se exige ya que se identifique el concreto documento al que se quiere acceder. Solo se requiere, lógicamente, que se indique la información que se solicita (artículos 17.2.b y 19.2 LTE; el artículo 28 LTC obliga incluso a la Administración a prestar asesoramiento al solicitante para que pueda concretar su solicitud, cuando sea imprecisa).

En cuanto a los *sujetos* obligados, el derecho de acceso ya no se predica solo de las Administraciones públicas, sino que alcanza a todas las demás entidades del sector público (sociedades mercantiles de capital público, fundaciones del sector público, etc.), a los demás poderes públicos distintos del ejecutivo (en sus actuaciones sometidas a Derecho administrativo: contratación, personal, etc.) e incluso a sujetos privados vinculados a aquellas (artículos 2 y 4 LTE). En este último caso, el derecho de acceso se ejerce a través de la Administración o entidad pública a la que se encuentran vinculados, y que es a la que, en definitiva, se trata de controlar.

Las *solicitudes* de acceso, aunque no pueden ser anónimas, como en otros países, están sometidas a muy pocos requisitos formales y no requieren motivación ni invocación de ningún interés legítimo (artículo 17 LTE). Pueden presentarse por medios telemáticos, si bien no se admite el correo electrónico y en muchos casos los canales electrónicos disponibles son todavía excesivamente complejos y poco ágiles.

El ejercicio del derecho de acceso es *gratuito*, sin perjuicio de las exacciones que pueden exigirse por la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato distinto del original (artículo 22.4 LTE).

Las solicitudes de acceso están sometidas a causas tasadas de *inadmisión* (artículo 18 LTE y, con mayor precisión y menor alcance, artículo 29 LTC).

La regulación de los límites (*excepciones*) al derecho de acceso es ahora acorde con los estándares internacionales. Dicha regulación parte de una enunciación de límites tasados muy similar a la prevista en el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos (CADP).¹⁴ Pese a que dicho Convenio no ha entrado todavía en vigor ni ha sido siquiera firmado por España, ha sido tenido muy en cuenta en el momento de elaborarse la LTE y, en particular, al establecerse el catálogo de límites potenciales al derecho de acceso enumerados en sus artículos 14 y 15. La LTE contiene también ahora una enunciación expresa de los cuatro grandes criterios de aplicación restrictiva y casuística de los límites al derecho de acceso habituales en Derecho comparado (artículos 14, 15, 16 y 20.2 LTE): el acceso solo podrá ser denegado cuando pueda ocasionar un perjuicio efectivo y no meramente hipotético para el bien jurídico protegido por el límite en cuestión (test del perjuicio); dicho perjuicio deberá ser en todo caso ponderado con los intereses públicos o privados favorables al acceso que puedan concurrir, y que pueden obligar a soportarlo (juicio de ponderación); aunque, en el juicio ponderativo, prevalezca el límite, su aplicación debe ser proporcionada y no impedir el acceso a la parte de la información solicitada no afectada por el límite de que se trate (principio de proporcionalidad y acceso parcial); y obligación de motivación suficiente por parte

entró en vigor el 1 de julio de 2015).

¹⁴ Celebrado en Tromsø (Noruega) el 18 de junio de 2009, debe ser ratificado por diez Estados para que entre en vigor. A fecha de 31 de julio de 2017 ha sido ratificado por nueve Estados.

de la Administración de la concurrencia del límite en el caso concreto (obligación de motivación). La LTE establece asimismo la aplicación de dichos criterios al acceso a datos personales, que se sujeta a ponderación y solo se excluye de manera absoluta en el caso de los datos personales especialmente protegidos –origen racial, salud, vida sexual, ideología, afiliación sindical, religión y creencias, comisión de infracciones penales o administrativas– (artículo 15 LTE). A diferencia, por tanto, de otros ordenamientos, ninguno de los límites al acceso de la LTE se configura como un límite absoluto (con la única salvedad de los datos personales especialmente protegidos a que se acaba de aludir): todos son límites relativos, sujetos a ponderación, y que pueden ceder ante un interés público o privado superior favorable al acceso.

La LTE contempla una serie de *garantías procedimentales* específicas tanto para quien solicita el acceso, como para las terceras personas que puedan verse afectadas por el mismo (que tienen derecho a formular alegaciones –artículo 19.3 LTE–), fijando un plazo de un mes para la resolución del procedimiento (artículo 20.1 LTE).

La legislación vigente también ha previsto el establecimiento de *autoridades independientes y especializadas de garantía* del derecho de acceso, tanto a nivel estatal (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), como de las comunidades autónomas y entes locales (como p. ej. la GAIP en Cataluña). Dichas autoridades conocen de las reclamaciones que los ciudadanos puedan presentarles voluntaria y gratuitamente antes de acudir a los tribunales del orden contencioso-administrativo, resolviéndolas en un plazo mucho más breve que estos (tres meses en el caso del Consejo estatal y dos meses en el caso de la GAIP). Sus resoluciones son vinculantes para la Administración reclamada y pueden ser impugnadas ante los tribunales del orden contencioso-administrativo (artículos 23, 24, 36 a 40 y disposición adicional cuarta LTE, y preceptos respectivos de las leyes autonómicas de transparencia –p. ej. artículos 39 a 44 LTC–).¹⁵

Las leyes autonómicas prevén asimismo *sanciones* específicas por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia (p. ej., artículos 76 y siguientes LTC, aunque atribuyendo la competencia sancionadora a las propias Administraciones que las han incumplido).

Por último, al igual que otras leyes de transparencia extranjeras de última generación, se establece un amplio catálogo de obligaciones específicas de *publicidad activa*, esto es, de tipos de informaciones que las distintas Administraciones y sujetos obligados deben publicar de oficio en sus páginas web respectivas y en portales centralizados de transparencia, para así facilitar su conocimiento por parte de la ciudadanía y evitar que esta deba ejercer el derecho de acceso para acceder a las mismas: información institucional, presupuestaria, de personal, de retribuciones, de contratos adjudicados y subvenciones concedidas, etc. (artículos 5 a 11 LTE y, ampliándolas notablemente, las distintas leyes autonómicas).¹⁶

5. La aplicación de la nueva normativa de transparencia y el papel clave de las autoridades independientes de garantía del derecho de acceso. El ejemplo de la GAIP

Los primeros años de aplicación de la nueva normativa de transparencia (dos años y medio en el caso de la LTE y dos años en el caso de las leyes autonómicas que primero entraron en vigor) permiten confirmar el cambio de paradigma propiciado por esta y el papel clave que están jugando al respecto las distintas

15 Efectué una comparación entre las distintas autoridades de garantía previstas hasta la fecha por las diferentes comunidades autónomas, señalando las deficiencias (en algunos casos, importantes) que a mi juicio presenta su diseño institucional, en MIR PUIGPELAT, Oriol, «Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional», en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia...*, op. cit., pp. 1823-1847. Sobre el Consejo estatal v. MARTÍN DELGADO, Isaac, «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate...*, op. cit., pp. 377 y ss., así como la parte correspondiente de los comentarios de la LTE citados en las notas 3 y 16 del presente trabajo.

16 La bibliografía existente sobre la LTE y las leyes autonómicas que la han desarrollado es ya muy abundante. Además de los comentarios citados en la nota 3 pueden verse, entre otros, CERRILLO, Agustí; PONCE, Juli, *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 29 de desembre*, Barcelona, EAPC/UOC, 2015; RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Granada, Comares, 2014; RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María, *El derecho de acceso a la información pública*, Oñati, IVAP, 2015; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María, *El derecho de acceso a la información pública en España*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, con ulteriores referencias.

autoridades independientes de garantía del derecho de acceso. El ejemplo de la GAIP resulta ilustrativo, como se verá a continuación.

5.1 Algunos datos sobre los primeros dos años de funcionamiento de la GAIP¹⁷

En sus dos primeros años de actividad la GAIP ya ha recibido 878 reclamaciones (tras solo 37 reclamaciones en sus primeros seis meses de funcionamiento), un volumen muy elevado, teniendo en cuenta el conocimiento limitado que la ciudadanía y los propios medios de comunicación tienen todavía del derecho de acceso y de la existencia de la GAIP, y que confirma la utilidad que los interesados consideran que posee una vía de reclamación rápida y gratuita previa a la judicial, frente a un órgano especializado y completamente independiente de la Administración que ha denegado la información solicitada.¹⁸ Destaca, en este sentido, la elevada tasa de repetición de los reclamantes, que no dudan en acudir reiteradamente a la GAIP cada vez que la Administración les deniega el acceso a información.

De dichas reclamaciones, la GAIP ya ha resuelto 771, la gran mayoría dentro del plazo de dos meses de que dispone (plazo que se amplía a tres meses cuando el reclamante solicite que la reclamación se tramite mediante el procedimiento de mediación, mediación que constituye una novedad de la LTC –artículo 42– y que se ha importado de experiencias como la quebequesa, la norteamericana o la suiza).¹⁹ Dicho plazo contrasta con la duración media, en España, de un proceso judicial en vía contencioso-administrativa (doce meses, en primera instancia, en 2016).²⁰

De las reclamaciones admitidas a trámite (la tasa de inadmisión de reclamaciones por parte de la GAIP se sitúa en torno al 15 por ciento), alrededor del *noventa por ciento* tienen un resultado favorable para el reclamante, ya sea porque la GAIP estima total o parcialmente la reclamación o porque la propia Administración facilita la información durante la tramitación de la misma, al tener conocimiento de la reclamación presentada. Esta entrega extemporánea de la información se produce, con mucha frecuencia, en los numerosos casos en que la reclamación se presenta contra la falta de resolución expresa por parte de la Administración de la solicitud formulada, y evidencia que el remedio más eficaz contra el silencio administrativo es la previsión de un mecanismo rápido de reclamación ante una autoridad independiente.

Destaca también el alto grado de cumplimiento de las resoluciones de la GAIP, pese a carecer de mecanismos de ejecución forzosa de sus resoluciones (la GAIP se limita a recordar a las Administraciones obligadas que el incumplimiento de sus resoluciones puede llegar a constituir una infracción muy grave,²¹ así como a publicar en su web las Administraciones incumplidoras), y el nivel muy bajo de *litigiosidad* suscitado por sus resoluciones. Hasta la fecha, sus resoluciones solo han dado lugar a tres procesos contencioso-administrativos, aún no resueltos, instados por las Administraciones obligadas o por las terceras personas

17 Los datos que se ofrecen a continuación se corresponden con el período transcurrido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017, fecha en que tuve que dejar la GAIP para poder incorporarme a la Universidad Pompeu Fabra. Todas las resoluciones dictadas por la GAIP en dicho período se encuentran disponibles en su página web (www.gaip.cat), donde existe un buscador y una sección específica para las que se consideran más destacadas, y donde pueden también encontrarse las Memorias de actividad de los años 2015 y 2016 y los dictámenes, informes y criterios generales elaborados por dicha institución.

18 De acuerdo con los artículos 39 y siguientes LTC y el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la GAIP se encuentra integrada por entre tres y cinco miembros designados por mayoría de tres quintas partes del Parlamento de Cataluña, que deben ser expertos de reconocida competencia y prestigio y con más de diez años de experiencia profesional (como juristas especialistas en Derecho público o técnicos en materia de archivos o gestión documental), que actúan con dedicación exclusiva y total independencia y que solo pueden ser removidos de su cargo por las causas tasadas establecidas en el referido decreto.

19 V. sobre esta mediación y los precedentes de Derecho comparado existentes CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; VELASCO RICO, Clara-Isabel, «La mediación en la resolución de conflictos en materia de acceso a la información pública», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate...*, op. cit., pp. 573-583.

20 CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *La Justicia Dato a Dato. Año 2016*, Madrid, CGPJ, 2017, pág. 115. En Cataluña, en el año 2016, la duración media de un proceso ante los Juzgados de lo Contencioso-administrativo fue de 10,5 meses y, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia, en única instancia, de 28,5 meses.

21 Así lo establece el artículo 77.2.b LTC. El artículo 49.2 del Decreto 111/2017 permite también ahora que la GAIP ponga este incumplimiento en conocimiento de los órganos competentes para ordenar la incoación del procedimiento sancionador correspondiente.

afectadas, y no ya por quienes solicitaban el acceso a la información.²² Seguramente contribuya a explicar este alto grado de aceptación de sus resoluciones el hecho de que recabe el informe de la Autoridad Catalana de Protección de Datos (APDCAT) en aquellos casos en que la Administración fundamenta la denegación de la información solicitada en la protección de datos de carácter personal. En tales casos, la ley catalana, a diferencia de la LTE y demás leyes autonómicas, le obliga a solicitar dicho informe (artículo 42.8 LTC) y, aunque no resulte vinculante, es tenido muy en cuenta por la GAIP, al proceder de la autoridad encargada específicamente de velar por el cumplimiento de la normativa de protección de datos por parte del sector público catalán. Esta colaboración procedimental entre las dos principales autoridades catalanas en la materia está resultando muy positiva y genera una dinámica de mutuo entendimiento y consideración de los intereses respectivos tutelados.

Resulta asimismo revelador que sean sobre todo las Administraciones dotadas de menos recursos (en particular, municipios pequeños) las que sean objeto de un mayor número de reclamaciones ante la GAIP. Las Administraciones dotadas de mayores recursos y mejores servicios jurídicos conocen ya la amplitud del derecho de acceso configurado por la regulación vigente y la doctrina establecida por la GAIP, y tienden a facilitar las informaciones que se les solicitan en el plazo legalmente establecido, salvo en casos jurídicamente más complejos, en los que aprecien la concurrencia de un límite legal al acceso.

5.2 Aspectos significativos de la doctrina establecida por la GAIP

No es este el lugar indicado para examinar con detenimiento la doctrina establecida por las autoridades españolas de garantía del derecho de acceso. Sí cabe, sin embargo, señalar algunos aspectos significativos de dicha doctrina, que permiten advertir el gran potencial de la nueva normativa española de transparencia y constatar la aplicación que ya está teniendo en la práctica. Se pondrá, nuevamente, el ejemplo de la GAIP, sin ánimo de exhaustividad.

5.2.1 Objeto: acceso a procedimientos en trámite y a todo tipo de informaciones en poder de las Administraciones públicas y demás sujetos obligados

La enorme amplitud del objeto del derecho de acceso, consistente en toda la «información pública», definida como «los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de [la LTE] y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» (artículo 13 LTE y, en términos similares, artículos 2.b y 19.1 LTC) ha llevado a la GAIP a admitir el acceso no solo a documentos (formen o no parte de un expediente administrativo), sino a todo tipo de informaciones en poder de las Administraciones públicas y demás sujetos obligados, incluyendo la contenida en bases de datos,²³ algoritmos matemáticos²⁴ y el código fuente de programas informáticos empleados por la Administración en el ejercicio de sus funciones.²⁵

La GAIP también ha admitido en diversas ocasiones el acceso a información referida a *procedimientos en trámite*, que aún no han finalizado.²⁶ Se ha basado, para ello, en la circunstancia de que ni la LTE ni la LTC exigen ya, a diferencia del anterior artículo 37.1 LRJPAC, que el procedimiento administrativo en cuestión haya finalizado para que los ciudadanos puedan pedir acceder a los documentos que lo integran, en el hecho

22 Recursos contencioso-administrativos núm. 334/2016, 420/2016 y 428/2016 interpuestos ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña contra las Resoluciones de la GAIP relativas a las Reclamaciones 22/2016 a 45/2016 (Diputación de Girona), 19/2016 (TMB) y 58/2016 (Hospital Plató), respectivamente.

23 V. p. ej. Resolución de 11 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 36/2015, Resolución de 11 de mayo de 2016 sobre la Reclamación 13/2016 y Resolución de 28 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 119/2016. La GAIP ha estimado el derecho a acceder a información contenida en bases de datos en muchas otras resoluciones.

24 Resolución de 21 de septiembre de 2016 sobre las Reclamaciones 123/2016 y 124/2016 (acumuladas).

25 Resolución 200/2017, de 21 de junio. Defienden también que el derecho de acceso pueda alcanzar a programas informáticos empleados por la Administración MUÑOZ SORO, José Félix; BERMEJO LATRE, José Luis, «La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público», en VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.), *Régimen jurídico de la transparencia...*, op. cit., pp. 204-207.

26 V., entre otras, Resolución de 23 de diciembre de 2015 sobre la Reclamación 17/2015, Resolución 21/2017, de 1 de febrero, Resolución 49/2017, de 15 de febrero, Resolución 62/2017, de 22 de febrero y Resolución 162/2017, de 26 de mayo.

indiscutible de que estos documentos de procedimientos en curso constituyen información pública a los efectos de los artículos 13 LTE y 2.b LTC antes mencionados y son, por tanto, susceptibles de ser consultados en ejercicio del derecho general de acceso reconocido por ambas leyes, y en la confirmación que daría a esta interpretación la propia exposición de motivos de la LTE cuando señala, en su apartado II, que una de las deficiencias de la regulación precedente del derecho de acceso que pretende superar es, precisamente, que este derecho estuviera “limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos *ya terminados*”.²⁷ Este acceso debe entenderse, naturalmente, sin perjuicio de los límites que puedan concurrir en cada caso, y que pueden adquirir una especial relevancia cuando el procedimiento aún no ha finalizado. El acceso a procedimientos en curso no implica reconocer, por supuesto, la condición de interesado a quienes lo soliciten, ni permitirles participar en los mismos ni impugnar la resolución que les ponga fin. Puede ser importante, en cambio, para garantizar el control periodístico y ciudadano de la actividad administrativa antes de que sea demasiado tarde y se haya adoptado ya una decisión lesiva para los intereses públicos, sobre todo en procedimientos administrativos complejos que requieren una tramitación dilatada en el tiempo (piénsese, p. ej., en la adjudicación de contratos importantes o la construcción y explotación de infraestructuras como el fallido proyecto Castor). La admisión de esta posibilidad de acceso no ha dado lugar, hasta la fecha, a un aluvión de reclamaciones ante la GAIP.

El amplio objeto del derecho de acceso configurado por la LTE y la LTC, y la supresión de la exigencia de que se identifiquen los concretos documentos a los que se quiere acceder (antiguo artículo 37.7 LRJPAC), ha llevado también a la GAIP a aceptar con toda naturalidad la posibilidad de que la petición se articule mediante *preguntas*,²⁸ siempre y cuando sean lo suficientemente precisas (artículo 19.2 LTE y artículos 26.1.b y 28 LTC) y puedan ser respondidas con la información que la Administración tiene en su poder.

Esto último constituye, precisamente, el principal límite que la GAIP ha identificado respecto del objeto del derecho de acceso: el derecho de acceso solo permite obtener información *ya existente*, no habilitando para obligar a la Administración (u otro sujeto obligado) a elaborar información nueva, incluso aunque dicha información debiera haberse generado en su momento. Así, el derecho de acceso no faculta para exigir, p. ej., la realización *a posteriori* de trámites que no se practicaron al tramitar un determinado procedimiento, ni la motivación de decisiones previamente tomadas, ni la adopción de actos administrativos, ni la realización de estudios, informes, inspecciones o analíticas, ni que se informe sobre las actuaciones que se piensa llevar a cabo en el futuro sobre un determinado asunto (salvo que dichas actuaciones futuras se encuentren ya plasmadas en algún documento existente), etc. En tales supuestos, la GAIP únicamente obliga a que, en su caso, se le indique por escrito al reclamante que la información solicitada no existe, a fin de que pueda actuar en consecuencia, denunciarlo y exigir las responsabilidades (políticas, jurídicas o de otra índole) que la falta de generación de dicha información pueda, eventualmente, comportar.²⁹ En algún caso, cuando ha tenido indicios serios de que la información en cuestión ha podido ser destruida o extraviada indebidamente, con

27 En el mismo sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «El objeto del derecho de acceso a la información pública», en TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia...*, op. cit., pp. 755-757.

28 Así se señala, expresamente, en la Resolución de 28 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 142/2016. La GAIP ha estimado el acceso a muchas informaciones solicitadas mediante preguntas. La única excepción ha venido dada, en materia de acceso por parte de electos locales, en el caso de que la solicitud se articule formalmente mediante el canal específico de los «ruegos y preguntas» previstos por la legislación local, y que reciben un tratamiento legislativo distinto del derecho de acceso, debido a su distinta finalidad (por primera vez, en la Resolución 66/2017, de 22 de febrero, a la que han seguido después otras).

29 Así lo ha señalado en múltiples resoluciones, como la Resolución de 11 de mayo de 2016 sobre la Reclamación 9/2016, la Resolución de 14 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 51/2016, la Resolución de 28 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 144/2016, la Resolución de 4 de octubre de 2016 sobre la Reclamación 158/2016 o la Resolución de 14 de diciembre de 2016 sobre la Reclamación 265/2016. En algunos casos la GAIP también ha invocado la causa de inadmisión prevista específicamente en el artículo 29.2 LTC (solicitudes que consisten en consultas jurídicas o peticiones de informes o dictámenes).

vulneración de la normativa sobre archivos,³⁰ ha dado traslado al Departamento de Cultura de la Generalitat para que ejerza, si procede, la potestad de inspección y sanción que dicha normativa le reconoce.³¹

La GAIP también ha señalado que, al menos en Cataluña, los sujetos obligados que reciben una solicitud de acceso a información pública que tienen en su poder, están obligados a tramitarla y resolverla, incluso aunque se refiera a información elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto obligado. Ello se desprende del hecho de que la LTC solo prevea la obligación de derivación de la solicitud hacia otro sujeto obligado en el caso de que no se disponga de la información (artículos 27.3 y 30 LTC) y no contemple un precepto similar al controvertido artículo 19.4 LTE, que parece dar preferencia a la Administración *autora* de la información a la hora de tramitar y resolver las solicitudes de acceso. Este enfoque de la ley catalana es coherente con el concepto amplio de información pública antes aludido y tiene su fundamento último en la conveniencia de posibilitar peticiones paralelas o sucesivas de la misma información a diferentes sujetos obligados –con la finalidad de completarla o contrastarla– y garantizar así un mayor control ciudadano de la actividad administrativa. También facilita la formulación de las solicitudes de información por parte de la ciudadanía, así como su tramitación por parte de las Administraciones que las reciben, ya que a menudo la información solicitada tiene procedencias diversas y no es sencillo ni razonable separarla en función de su origen.³²

5.2.2 Finalidad: la enorme expansión del derecho de acceso derivada de la falta de exigencia de la motivación de la solicitud y la admisibilidad de peticiones «egoístas»

Un segundo aspecto crucial de la vigente regulación española del derecho de acceso, que no ha sido suficientemente enfatizado, y que explica en buena medida la amplitud de la doctrina de la GAIP, es el hecho de que exima expresamente a los solicitantes de la obligación de motivar su petición (artículos 17.3 LTE y 26.2 LTC). Ello, sumado a la circunstancia de que se admita expresamente que puedan invocarse intereses meramente privados, y no solo públicos, intereses privados que pueden incluso llegar a prevalecer en el juicio ponderativo y justificar el acceso aunque este comporte un perjuicio para alguno de los bienes protegidos por los límites legalmente establecidos,³³ comporta que el derecho de acceso pueda ejercerse legítimamente tanto para los fines «altruistas» que justificaron el surgimiento histórico de dicho derecho (como derecho vinculado a la libertad de prensa), como para fines puramente «egoístas». Esto es, que se ejerza no ya con la finalidad de efectuar un control democrático de la actuación de los poderes públicos y contribuir al debate público (finalidad que impulsa las solicitudes de acceso formuladas por los medios de comunicación y demás «*public watchdogs*» a que se refiere el TEDH,³⁴ y cuyo resultado está destinado a ser ampliamente difundido –tras la elaboración pertinente– a través de los medios, internet y publicaciones especializadas), sino para acceder a informaciones que interesan única o principalmente a quien las solicita.

La GAIP ha recibido muchas reclamaciones de este segundo tipo,³⁵ que no ha podido ni querido desestimar, al carecer de base legal para ello, como se desprende de los preceptos acabados de exponer. A diferencia

30 En Cataluña, se trata de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y gestión de documentos (LAGD), desarrollada por el Decreto 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos (pendiente este último de adaptación a la LTC), que imponen obligaciones específicas de archivo y conservación de los documentos administrativos y solo permiten su destrucción en los términos y condiciones previstos en las tablas de acceso y evaluación documental aprobadas por Orden del consejero de Cultura a propuesta de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental. La GAIP se ha pronunciado de forma general sobre el sentido y el alcance que corresponde a dichas tablas, tras la aprobación de la LTE y la LTC, en su Informe 1/2016, de 28 de enero, sobre el Proyecto de Orden CLT // 2016 por la que se aprueban, se modifican y se derogan tablas de evaluación y acceso documental.

31 Resolución de 1 de marzo de 2016 sobre la Reclamación 1/2016, Resolución de 11 de mayo de 2016 sobre la Reclamación 13/2016 y Resolución 22/2017, de 1 de febrero.

32 Así lo ha señalado la GAIP en el Dictamen 3/2016, de 29 de junio.

33 Según el artículo 14.2 LTE, «la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o *privado* superior que justifique el acceso». El artículo 22.1 LTC contiene una formulación similar.

34 V. *supra* nota 4.

35 Procedentes, p. ej., de interesados en procedimientos abiertos, ya finalizados o de próxima tramitación (p. ej., Resolución de 23 de diciembre de 2015 sobre la Reclamación 17/2015, Resolución 21/2017, de 1 de febrero, Resolución de 21 de septiembre de 2016 sobre las Reclamaciones 123/2016 y 124/2016 –acumuladas–, Resolución 49/2017, de 15 de febrero), de funcionarios que desean conocer aspectos relativos a su puesto de trabajo (p. ej. Resolución de 1 de marzo de 2016 sobre la Reclamación 34/2015,

del TEDH, condicionado lógicamente por el tenor literal del artículo 10 CEDH y el alcance y configuración que corresponden a un derecho fundamental como el de la libertad de información, las Administraciones, las autoridades de garantía y los jueces españoles que conozcan de solicitudes de acceso a información pública no pueden denegarlas en función de la finalidad perseguida y de su carácter altruista o egoísta, finalidad que puede ni siquiera constar en la petición. Solo pueden valorar la concurrencia o no de los límites al acceso previstos en los artículos 14 y 15 LTE y, en su caso, tener en cuenta dicha finalidad (cuando conste) y la naturaleza de la información solicitada (que tenga o no interés público), cuando efectúen el juicio de ponderación y decidan si debe prevalecer el acceso o el bien jurídico que pueda verse perjudicado por el mismo. Aunque en dicha ponderación, como se ha dicho, pueden y deben tener también en cuenta intereses *privados* superiores como, señaladamente, el derecho de defensa de quien solicita la información frente a una actuación administrativa relacionada con esta.

A los argumentos de Derecho positivo acabados de señalar hay que añadir que el acceso con finalidades egoístas a información pública no afectada por los límites legales no es necesariamente negativo. La información pública, como suele decirse, pertenece a toda la ciudadanía, y esta ha de poder acceder a ella por cualquier finalidad que considere oportuna, sin censuras previas. Esta falta de predeterminación teleológica permite así que el derecho de acceso cumpla muchas otras funciones, además de la originaria y principal de control democrático del poder público. Por otro lado, este acceso egoísta y casuístico por parte de muchos ciudadanos individuales posibilita un control difuso indirecto de la actuación administrativa muy saludable, que puede hacer aflorar numerosas ilegalidades y aspectos susceptibles de mejora y que, por ello, complementa el control directo y necesariamente selectivo que puedan ejercer los *public watchdogs* llamados históricamente a ejercer el derecho de acceso. El principal problema que puede suscitar esta apertura del derecho de acceso a todo tipo de peticiones de información pública es, a mi juicio, el del volumen de solicitudes que puede acabar comportando, un problema que todavía es hipotético (el volumen global de solicitudes de acceso por parte de la ciudadanía es en Cataluña todavía muy bajo y asumible, sin perjuicio de los problemas puntuales que pueda ocasionar en alguna Administración concreta, sobre todo en pequeños municipios) y que, llegado el caso, habrá que afrontar de una forma razonable y proporcionada, con ayuda de las soluciones ofrecidas en Derecho comparado.

Desde un punto de vista teórico, y también práctico, la consecuencia más importante de esta ampliación del radio de acción del derecho general de acceso es probablemente la difuminación de las diferencias que lo separan del *derecho tradicional de los interesados de acceso al expediente*, un derecho surgido mucho antes en el tiempo y estrechamente relacionado con el derecho de audiencia y el derecho de defensa en el marco del procedimiento administrativo. La propia legislación española de procedimiento administrativo parte de (y, a su vez, alimenta) esta progresiva aproximación cuando remite cada vez con mayor extensión e intensidad a la legislación de transparencia en su parca (y manifiestamente insuficiente) regulación del derecho de acceso al expediente de los interesados, sobre todo en el aspecto central de los límites al acceso.³⁶

Resolución 9/2017, de 18 de enero, Resolución 17/2017, de 23 de enero), de particulares que desean conocer el criterio seguido por la Administración en expedientes similares al que les concierne (p. ej., Resolución de 4 de octubre de 2016 sobre la Reclamación 143/2016, Resolución 1/2017, de 10 de enero), de denunciantes que desean conocer las actuaciones realizadas por la Administración a raíz de la denuncia presentada (Resolución de 21 de julio de 2016 sobre la Reclamación 70/2016), de vecinos que desean acceder a información sobre la licencia de actividad y los ruidos emitidos por un bar musical del mismo inmueble (Resolución de 22 de abril de 2016 sobre la Reclamación 12/2016), de empresarios que desean comprobar que la Administración no favorezca indebidamente a la competencia (p. ej. Resolución de 17 de marzo de 2016 sobre la Reclamación 7/2016, Resolución 64/2017, de 22 de febrero), etc.

La GAIP ha recibido, en cambio, comparativamente, pocas reclamaciones de periodistas y ONG, aunque su número está creciendo últimamente y sus reclamaciones han dado lugar a algunas de las resoluciones más destacadas de esta institución, como son, p. ej., la Resolución de 7 de julio de 2016 sobre la Reclamación 19/2016 (retribuciones de los directivos y personal de fuera de convenio de TMB), la Resolución de 28 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 119/2016 (resultado de las inspecciones realizadas sobre los bares y restaurantes de Barcelona), la Resolución 33/2017, de 8 de febrero (importes satisfechos por las grandes superficies en concepto de impuesto sobre grandes establecimientos comerciales), la Resolución 87/2017, de 16 de marzo (sanciones impuestas a empresas suministradoras en materia de pobreza energética), la Resolución 99/2017, de 28 de marzo (demanda de plazas en los centros de educación infantil y primaria de Barcelona), la Resolución 100/2017, de 28 de marzo (armamento adquirido por la policía catalana) o la Resolución 181/2017, de 7 de junio (informes de auditoría del Palau de la Música elaborados en su momento por la Intervención de la Generalitat). Sí ha recibido, en cambio, un número muy elevado de reclamaciones procedentes de sindicatos y, sobre todo, de cargos electos locales, al amparo de la legislación específica de régimen local.

36 V. los artículos 35.a, 37 y 84.1 LRJPAC y, en la actualidad, los artículos 13.d, 27.4, 53.1.a y 82.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC). Resulta también clara la conexión entre

Ante dicha evolución, el derecho de acceso al expediente de los interesados deberá verse cada vez más como una manifestación específica del derecho general de acceso a información pública de los ciudadanos, una manifestación caracterizada sobre todo por recibir, en el juicio ponderativo con los bienes jurídicos que puedan oponerse al acceso, el peso adicional favorable a dicho acceso que otorga el derecho de defensa de los interesados. Este es el enfoque por el que ha optado la GAIP, y que contribuye a explicar que se haya declarado competente para conocer de las reclamaciones presentadas por interesados incluso en procedimientos en trámite, como se verá después con mayor detenimiento.

5.2.3 Excepciones: interpretación restrictiva de las causas de inadmisión de las solicitudes y de los límites al acceso

Como se ha señalado antes, un aspecto esencial de la nueva legislación española de transparencia es el alcance mucho menor que otorga a las excepciones al derecho de acceso, en línea con las recomendaciones internacionales en la materia. En las muchas resoluciones que ya ha dictado hasta la fecha, la GAIP ha tenido la oportunidad de ir precisando tales excepciones de forma casuística, y de acuerdo con la interpretación restrictiva que impone la LTE y subraya la LTC.

Tras apuntar ya en una de sus primeras resoluciones los cuatro grandes criterios de aplicación restrictiva de los límites previstos por la LTE y la LTC (test del perjuicio, ponderación, proporcionalidad y motivación)³⁷ y efectuar una caracterización general del alcance de cada uno de ellos y de las diferencias existentes entre ambas leyes,³⁸ ha dado acceso a datos que, según la Administración, estaban afectados por el límite de la *seguridad pública* (p. ej., acceso parcial al contrato multimillonario –declarado reservado– de adjudicación de la gestión de la red de radiocomunicaciones RESCAT empleada por los distintos cuerpos policiales, de bomberos y servicios de emergencias de Cataluña,³⁹ o información básica de los contratos de adquisición de armamento y material de defensa del cuerpo de los Mossos d'Esquadra);⁴⁰ ha negado que el acceso por un periodista a información incorporada a una importante causa penal en curso, después de que se haya levantado el secreto del sumario y se haya abierto el juicio oral, suponga un perjuicio para la *investigación o la sanción de las infracciones penales*;⁴¹ ha considerado, en la línea señalada por la Memoria explicativa del CADP, que el límite de la *igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*, frecuentemente invocado por la Administración, solo puede excluir el acceso cuando la información solicitada haya sido elaborada específicamente para el proceso judicial en cuestión;⁴² ha entendido aplicable también en Cataluña el límite de los *intereses económicos y comerciales*, pese a no estar previsto expresamente por la LTC⁴³ (valiéndose del mismo para denegar el acceso a la parte de las ofertas presentadas por los demás licitadores en un importante procedimiento de adjudicación que merece objetivamente la calificación de secreto empresarial,⁴⁴ y negando que dicho límite permita impedir el acceso por un periodista al resultado de las inspecciones en los bares y restaurantes de Barcelona⁴⁵ o a las sanciones impuestas por la Administración de la Generalitat a las empresas suministradoras por infracciones en materia de pobreza energética);⁴⁶ ha interpretado de forma restrictiva el límite de la *confidencialidad y el secreto en los procedimientos tramitados*

el artículo 70.4 LPAC y el artículo 18.1.b LTE (aunque el segundo ha de permitir precisamente a los interesados acceder también a la información contenida en «aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas», pese a que no forme parte del expediente administrativo).

37 Resolución de 17 de diciembre de 2015 sobre la Reclamación 15/2015.

38 Dictamen 1/2016, de 11 de mayo.

39 Resolución de 27 de abril de 2016 sobre la Reclamación 37/2015.

40 Resolución 100/2017, de 28 de marzo y Resolución 175/2017, de 31 de mayo.

41 Resolución 181/2017, de 7 de junio.

42 Resolución de 2 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 31/2015, Dictamen 5/2016, de 13 de octubre, Resolución 84/2017, de 8 de marzo (desestimando por primera vez una reclamación en virtud de este límite) y Resolución 113/2017, de 20 de abril.

43 Dictamen 1/2016, de 11 de mayo.

44 Resolución 21/2017, de 1 de febrero.

45 Resolución de 28 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 119/2016.

46 Resolución 87/2017, de 16 de marzo.

por la Administración, entendiéndose que solo es aplicable cuando una u otro están establecidos por una norma con rango de ley, como señalan expresamente la LTC (artículo 21.1.c) y el artículo 13.2.a LAIA y destacados autores consideran implícito en la formulación del artículo 14.1.k LTE;⁴⁷ ha considerado que el límite de los derechos de los *menores de edad*, previsto en el artículo 21.1.e LTC, no impide el acceso a información sobre las notas medias de una serie de centros de formación profesional⁴⁸ ni a la demanda de plazas en los centros de educación infantil y primaria de Barcelona;⁴⁹ y, en cuanto a límites previstos en leyes sectoriales, ha afirmado que sería deseable una reforma del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que permitiera el acceso a datos tributarios como el importe de los impuestos satisfechos por grandes empresas.⁵⁰

En relación, en particular, con el límite de la *protección de datos de carácter personal*, el más frecuentemente invocado por la Administración y por terceros afectados, el ejercicio de ponderación requerido por los artículos 15 LTE y 24 LTC ha llevado a la GAIP a reconocer acceso –con el informe favorable de la APDCAT, como se ha visto antes– a una gran cantidad de datos personales, como p. ej. retribuciones (también de personal de empresas públicas⁵¹ y de directivos de empresas privadas contratistas de la Administración),⁵² movimientos de tarjetas bancarias,⁵³ facturas,⁵⁴ procesos de selección y nombramientos de empleados públicos,⁵⁵ el justiprecio pagado por la expropiación de fincas concretas⁵⁶ o datos sensibles sobre represaliados por el franquismo contenidos en archivos históricos.⁵⁷ También ha considerado que los datos relativos a infracciones y sanciones administrativas de personas físicas, pese a tener la condición de datos especialmente protegidos por expresa dicción de los artículos 15.1 LTE y 23 LTC y quedar, por ello, excluidos del acceso por parte de la ciudadanía, no merecen siempre la calificación de datos íntimos, por lo que pueden llegar a ser accesibles por los cargos electos locales.⁵⁸

La GAIP también ha efectuado una interpretación notablemente restrictiva de las *causas de inadmisión* de las solicitudes de acceso, valiéndose para ello de la regulación más acotada que de las mismas se contiene

47 Dictamen 5/2016, de 13 de octubre, Resolución de 21 de septiembre de 2016 sobre las Reclamaciones 123/2016 y 124/2016 (acumuladas), Resolución 17/2017, de 23 de enero y Resolución 162/2017, de 26 de mayo (basando en dicho límite la denegación parcial de acceso de un sindicato a información sobre un proceso de selección de personal aún no finalizado), entre muchas otras.

48 Resolución de 13 de julio de 2016 sobre la Reclamación 68/2016.

49 Resolución 99/2017, de 28 de marzo.

50 Resolución 33/2017, de 8 de febrero.

51 Entre otras, Resolución de 7 de julio de 2016 sobre la Reclamación 19/2016 y Resolución 2/2017, de 10 de enero.

52 Entre otras, Resolución de 13 de julio de 2016 sobre la Reclamación 58/2016, Resolución de 14 de diciembre de 2016 sobre las Reclamaciones 299/2016 y otras (acumuladas) y Resolución de 21 de diciembre de 2016 sobre las Reclamaciones 339/2016 a 380/2016 (acumuladas). En la Resolución 3/2017, de 10 de enero, se inadmite una reclamación semejante porque el volumen de negocio de la empresa (el Hospital General de Cataluña) vinculado a actividades realizadas por cuenta de las administraciones públicas no alcanza el veinticinco por ciento de su volumen general de negocio exigido por el artículo 3.2 LTC para que pueda conocerse la retribución percibida por sus cargos directivos.

53 Entre otras, Resolución de 7 de julio de 2016 sobre la Reclamación 34/2016 y Resolución 46/2017, de 15 de febrero.

54 Entre muchas otras, Resolución de 17 de marzo de 2016 sobre la Reclamación 7/2016, Resolución de 18 de mayo de 2016 sobre la Reclamación 18/2016 y Resolución de 18 de agosto de 2016 sobre la Reclamación 134/2016.

55 Entre muchas otras, Resolución de 2 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 28/2015, Resolución de 14 de septiembre de 2016 sobre la Reclamación 51/2016 (la única resolución de la GAIP que ha contado, hasta la fecha, con un voto particular) y Resolución 95/2017, de 28 de marzo. En dichas resoluciones, a la vista de las circunstancias del caso, la GAIP no ha considerado justificado dar acceso a la identidad de las personas que no han superado el proceso de selección. Con posterioridad al período examinado en el presente trabajo, en su Resolución 254/2017, de 26 de julio, la GAIP ha reconocido por primera vez el acceso –meramente presencial, sin copia– por parte de un sindicato a la identidad de todos los participantes en un proceso de selección.

56 Resolución 1/2017, de 10 de enero.

57 Resolución de 28 de julio de 2016 sobre la Reclamación 69/2016, donde se interpretan los plazos de vigencia de los límites al derecho de acceso establecidos en el artículo 36.1 LAGD (precepto similar al artículo 57.1.c de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) y se impone a la Administración la carga de comprobar la fecha de defunción de las personas que constan en el archivo histórico.

58 Resolución de 14 de septiembre de 2016 sobre las Reclamaciones 78/2016, 116/2016, 117/2016 y 118/2016 (acumuladas). El artículo 164.3.a del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (TRLRMLC), solo limita el acceso de los cargos electos locales a los datos personales íntimos.

en el artículo 29 LTC, regulación que no plantea problemas competenciales, en la medida en que las causas de inadmisión tratan sobre todo de proteger los intereses de la Administración (no ya de terceros) y no hay ningún inconveniente en que el legislador autonómico decida reducir el alcance de las causas de inadmisión y exponer a las Administraciones de su ámbito territorial a una mayor transparencia.⁵⁹ En particular, ha considerado que la causa de inadmisión de la *información auxiliar o de apoyo* (artículos 18.1.b LTE y 29.1.a LTC) no incluye, en Cataluña, los informes internos, y ha precisado el significado de la noción de borrador –como documento no definitivo o inconcluso– y las razones materiales que justifican su exclusión del acceso.⁶⁰ También ha efectuado una interpretación restrictiva de la causa de inadmisión de la *complejidad de la elaboración o reelaboración* (artículos 18.1.c LTE y 29.1.b LTC), partiendo del concepto amplio de información pública manejado por la legislación actual,⁶¹ ofreciendo parámetros que pueden justificar su invocación y exigiendo a la Administración que motive adecuadamente la complejidad alegada.⁶² De las muchas veces que se ha invocado esta causa de inadmisión, la GAIP solo ha considerado que sirviera para excluir el acceso en dos ocasiones.⁶³ Por último, ha sostenido que, pese a que la ley catalana no incluya la causa de inadmisión del *carácter manifiestamente repetitivo o abusivo* (artículo 18.1.e LTE) y dicha causa no sea, por tanto, invocable en Cataluña, ello no impide que pueda inadmitirse o desestimarse una solicitud, de forma debidamente motivada, cuando exista abuso de derecho, en aplicación de los principios generales de buena fe y de prohibición del abuso de derecho proclamados en el artículo 111-7 del Código Civil de Cataluña y en el artículo 7 del Código Civil español.⁶⁴ Hasta la fecha no ha apreciado la existencia de abuso de derecho en ninguna ocasión.

La lectura de las resoluciones emitidas por la GAIP en un lapso de tiempo ya significativo evidencia con toda claridad la gran amplitud del derecho de acceso reconocido por la vigente legislación española: son muy pocos los casos en que una solicitud de acceso mínimamente seria puede ser inadmitida o desestimada por la Administración. Salvo en casos en que no se pedía propiamente acceso a información pública, la GAIP ha concedido el acceso solicitado en prácticamente todas las reclamaciones de que ha conocido, con muy pocas excepciones.

5.2.4 La interpretación amplia de la propia competencia de la GAIP

A la vista de esta gran amplitud del derecho de acceso legalmente reconocido, y de la utilidad que para los ciudadanos tiene poder acceder gratuitamente a una autoridad de garantía independiente, que declare su derecho y logre la entrega de la información solicitada en un breve espacio de tiempo, la GAIP también ha efectuado una interpretación amplia de su propia competencia y de la supletoriedad establecida en la disposición adicional primera de la LTE y la LTC.

Yendo más lejos que otras autoridades de garantía españolas, y pese al incremento notable de la carga de trabajo que ello le ha representado, la GAIP ha afirmado, en particular, su competencia para conocer de las reclamaciones que puedan presentar quienes deseen acceder a información ambiental,⁶⁵ los cargos electos locales⁶⁶ y hasta los propios interesados en procedimientos administrativos en curso.⁶⁷ En dichos casos,

59 Así lo ha afirmado la GAIP en muchas ocasiones, como p. ej. en la Resolución de 11 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 36/2015.

60 Resolución 49/2017, de 15 de febrero, denegando el acceso a una serie de borradores. V. también dos Resoluciones de 19 de noviembre de 2015 sobre las Reclamaciones 12/2015 y 14/2015.

61 V. *supra* el apartado 5.2.1.

62 Entre otras, Resolución de 11 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 36/2015, Resolución de 5 de mayo de 2016 sobre la Reclamación 15/2016, Resolución de 28 de julio de 2016 sobre la Reclamación 77/2016, Dictamen 6/2016, de 26 de octubre y Resolución 78/2017, de 1 de marzo.

63 Resolución de 28 de julio de 2016 sobre la Reclamación 77/2016 y Resolución 78/2017, de 1 de marzo.

64 Resolución de 11 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 36/2015 y Resolución de 17 de marzo de 2016 sobre la Reclamación 7/2016, entre otras.

65 A partir de la Resolución 211/2017, de 27 de junio, en la primera ocasión en que se le ha planteado el supuesto.

66 A partir de la Resolución de 11 de febrero de 2016 sobre la Reclamación 4/2016.

67 A partir de la Resolución de 23 de diciembre de 2015 sobre la Reclamación 17/2015.

aplica a dichas reclamaciones la normativa específica existente: la LAIA, la normativa de régimen local (en Cataluña, sobre todo, el artículo 164 TRLMRLC) y las escasas previsiones contenidas en la legislación española de procedimiento administrativo sobre el derecho de acceso de los interesados al expediente (LPAC y la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña), respectivamente. Los argumentos que han llevado a la GAIP a extender su competencia a estos ámbitos, y que se desarrollan ampliamente en las resoluciones que la fundamentan, pueden resumirse en una idea elemental: no tiene ningún sentido que sujetos (como los solicitantes de información ambiental, los cargos electos y los interesados) que gozan de un régimen de acceso privilegiado, reconocido mucho antes de que se aprobaran la LTE y la LTC, y que sigue siendo teóricamente más amplio que el previsto por estas, carezcan del mecanismo básico de garantía que representa la vía de la reclamación voluntaria y gratuita ante una autoridad independiente de que dispone cualquier ciudadano y se vean obligados a acudir directamente a los tribunales en caso de que la Administración les deniegue el acceso o, peor aún, a reformular su petición y canalizarla artificiosamente a través de la LTE y la LTC (ocultando la realidad de las cosas y renunciando al régimen de acceso reforzado que les corresponde) para poder reclamar primero ante la GAIP.

En el caso del acceso a información ambiental, negar la posibilidad de reclamar ante órganos como la GAIP y someter su tutela a un régimen más gravoso que el previsto para informaciones públicas no armonizadas por el Derecho de la Unión, podría llegar incluso a ser considerado contrario al principio de equivalencia afirmado por el Tribunal de Justicia, además de convertir en papel mojado a la propia LAIA (teniendo en cuenta la amplitud del derecho de acceso garantizado por la LTE y la LTC, nadie solicitará el acceso a información ambiental al amparo de la LAIA si ello le supone perder la posibilidad de reclamar gratuitamente ante las autoridades independientes de garantía previstas por aquellas).

En el caso de los electos locales, la interpretación efectuada por la GAIP ha sido acogida con entusiasmo por los integrantes de los grupos de la oposición a nivel municipal, comarcal y provincial, que han visto en la reclamación ante dicha institución la solución a las grandes dificultades que han tenido en muchas ocasiones para ver satisfecho el derecho fundamental que, como se ha dicho antes, les reconoce el artículo 23.2 CE.⁶⁸ Sus reclamaciones representan una parte cuantitativamente muy importante de los asuntos de los que conoce la GAIP.⁶⁹ El Reglamento del Parlamento catalán parece avalar esta interpretación, cuando, en su artículo 8.6, dispone que los diputados pueden reclamar también ante la GAIP para hacer valer el derecho reforzado de acceso que les reconocen los artículos 6 y siguientes del mismo. No es necesario subrayar la importancia que el derecho de acceso de los cargos electos locales tiene para el control democrático de los gobiernos locales. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña será quien deba confirmar o no la competencia de la GAIP en la materia, cuando resuelva el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Diputación de Girona hace unos meses y en que únicamente se cuestiona dicha competencia.⁷⁰

En el caso, finalmente, de los interesados, seguramente el más discutible, por las implicaciones procesales que puede llegar a tener, la interpretación de la GAIP parte de la base, antes abordada,⁷¹ de que la legislación de transparencia permite que cualquier ciudadano (y no solo los interesados) pueda solicitar el acceso a un procedimiento en trámite, y no impide a los interesados utilizar el derecho general de acceso. Si cualquier ciudadano puede solicitar el acceso a la información pública relativa a un procedimiento en curso y reclamar, en caso de que se le deniegue, ante la GAIP, con más motivo lo tienen que poder hacer los interesados, que gozan de un derecho de acceso al expediente reforzado por las exigencias de su derecho de defensa. Por otro lado, si los interesados pueden utilizar el derecho general de acceso de la LTE y la LTC tanto durante la tramitación del procedimiento, como después de que este finalice, y reclamar con posterioridad ante la GAIP, parece razonable permitir también que puedan reclamar ante esta tras solicitar infructuosamente el acceso al expediente en ejercicio del derecho que les reconoce la legislación de procedimiento. Todo ello sin olvidar, además, que no siempre es fácil distinguir cuándo un procedimiento administrativo está abierto o

68 V. *supra* el apartado 2.2.

69 Resoluciones en que se ha ido forjando ya un nutrido cuerpo doctrinal sobre el régimen reforzado de acceso de los electos locales del artículo 164 TRLMRLC, también con la colaboración de la APDCAT, y en el que no es posible entrar en este trabajo, dedicado al régimen general de acceso a la información pública contenido en la LTE y la LTC.

70 V. *supra* nota 22.

71 V. *supra* los apartados 5.2.1 y 5.2.2.

cerrado, como se evidenció durante la vigencia del antiguo artículo 37.1 LRJPAC. Tampoco hay que perder de vista que la reclamación ante la GAIP no suspende el procedimiento en cuestión ni los plazos previstos para la impugnación de sus actos de trámite y de la resolución que le ponga fin, y tiene solo por finalidad determinar si el reclamante tiene o no derecho de acceso a la información o expediente solicitado, sin que la GAIP disponga de competencia para pronunciarse sobre las cuestiones que constituyen el objeto principal de aquel procedimiento, como ha remarcado en sus resoluciones sobre este tipo de casos.⁷² Seguramente por ello, son pocas las reclamaciones presentadas hasta la fecha por interesados en procedimientos en curso. En todo caso, las resoluciones de la GAIP, como autoridad independiente especializada en materia de acceso a la información pública, pueden servir para fijar criterios que orienten a quienes tramiten expedientes administrativos y deban decidir si procede o no dar acceso a todos los documentos que los integran.⁷³

6 Bibliografía

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

CERRILLO, Agustí; PONCE, Juli. *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 29 de desembre*. Barcelona: EAPC/UOC, 2015.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí; VELASCO RICO, Clara-Isabel. «La mediación en la resolución de conflictos en materia de acceso a la información pública». En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016.

COMISIÓN GENERAL DE CODIFICACIÓN. *Informe explicativo y propuesta de anteproyecto de ley de eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Madrid: Ministerio de Justicia, 2013.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *La Justicia Dato a Dato. Año 2016*. Madrid: CGPJ, 2017.

COTINO HUESO, Lorenzo. «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades». En: VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, Elisa; TARÍN QUIRÓS, Carlota (Coords.). *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: La Ley, 2014.

EMBID IRUJO, Antonio. *El ciudadano y la Administración*. Madrid: MAP, 1994.

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

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «El derecho de acceso a la información pública: naturaleza, sujetos activos y ordenación». En: TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. «El objeto del derecho de acceso a la información pública». En: TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

⁷² Así, p. ej., en la Resolución 21/2017, de 1 de febrero.

⁷³ Como, p. ej., sobre la compleja cuestión del acceso a las ofertas presentadas por otros licitadores en un procedimiento de adjudicación y el alcance del secreto empresarial (Resolución 21/2017, de 1 de febrero).

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. *El derecho de acceso a la información pública en España*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2017.

GUICHOT, Emilio. *Publicidad y Privacidad de la Información Administrativa*. Madrid: Civitas, 2009.

GUICHOT, Emilio. «Capítulo II», en Íd. (Coord.). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016.

MARTÍN DELGADO, Isaac. «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?». En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Madrid: INAP, 2016.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. 2ª ed. Madrid: Civitas, 1998.

MIR PUIGPELAT, Oriol. «Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional». En: TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.

MUÑOZ SORO, José Félix; BERMEJO LATRE, José Luis. «La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información del sector público». En: VALERO TORRIJOS, Julián; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (Coords.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2014.

OCDE. *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*. GOV/PGC(2014)4/ANN1, 2014.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. «Derecho de acceso a la información pública. Régimen general». En: WENCES, Isabel; KÖLLING, Mario; RAGONE, Sabrina (Coords.). *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: CEPC, 2014.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. «El fortalecimiento de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2013». En: TRONCOSO REIGADA, Antonio (Dir.). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson Reuters Civitas, 2017.

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: INAP, 1989.

RAMS RAMOS, Leonor. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Reus, 2009.

RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María. *El derecho de acceso a la información pública*. Oñati: IVAP, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*. Granada: Comares, 2014.