

**Joaquín Meseguer Yebra**

Inspector General de Servicios  
Ayuntamiento de Madrid

Miembro del Grupo de Trabajo para el desarrollo  
de iniciativas de transparencia de la FEMP

**Meseguer Yebra, Joaquín**

Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública

Bibliografía

ISBN: 978-84-393-9124-1

I. España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

II. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

III. Escola d'Administració Pública de Catalunya

IV. Granada (Andalucía: Provincia)

V. Título

1. Transparencia política - Derecho y legislación - España

2. Información oficial - España

3. Libertad de información - España

351.75(460)(094)

342.732(460)(094)

---

© 2014, Joaquín Meseguer Yebra

De esta edición:

© 2014, Escola d'Administració Pública de Catalunya,  
y Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional

Primera edición: abril de 2014

ISBN: 978-84-393-9124-1

Depósito legal: B 6722-2014

Diseño y maquetación: Criteri de Comunicació, S.L.

Impresión: Cevagraf

Tirada: 600 ejemplares

A mi familia y, en especial, a mis padres,  
a Nacho Tascón, Blanca Palomino, José Acosta y Malake,  
a todos ellos por su amistad y generosidad,  
a Rubén García Cebollero, por su confianza y tesón,  
y a Susi y a Fer, por su coraje y alegría.



# ÍNDICE

<b>NOTA DEL AUTOR</b> .....	<b>11</b>
<b>PRESENTACIÓN CEMCI</b> .....	<b>13</b>
<b>PRESENTACIÓN EAPC</b> .....	<b>15</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>17</b>
<b>ESTUDIO INTRODUCTORIO</b> .....	<b>19</b>
Índice de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	21
Cronología de la tramitación.....	24
Valoración general del proyecto.....	25
<b>LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO</b> .....	<b>41</b>
<b>Título Preliminar y Ámbito Subjetivo de Aplicación</b> .....	<b>43</b>
Artículo 1. <i>Objeto</i> .....	45
Artículo 2. <i>Ámbito subjetivo de aplicación</i> .....	46
Artículo 3. <i>Otros sujetos obligados</i> .....	59
Artículo 4. <i>Obligación de suministrar información</i> .....	66
<b>La regulación de la publicidad activa en la ley</b> .....	<b>73</b>
Artículo 5. <i>Principios generales</i> .....	81
Artículo 6. <i>Información institucional, organizativa y de planificación</i> .....	92
Artículo 7. <i>Información de relevancia jurídica</i> .....	99
Artículo 8. <i>Información económica, presupuestaria y estadística</i> .....	105
Artículo 9. <i>Control</i> .....	134
Artículo 10. <i>Portal de la Transparencia</i> .....	135
Artículo 11. <i>Principios técnicos</i> .....	140
<b>Derecho de acceso a la información pública. Régimen general</b> .....	<b>141</b>
Artículo 12. <i>Derecho de acceso a la información pública</i> .....	145
Artículo 13. <i>Información pública</i> .....	155

Artículo 14. <i>Límites al derecho de acceso</i> .....	160
Artículo 15. <i>Protección de datos personales</i> .....	173
Artículo 16. <i>Acceso parcial</i> .....	201
Artículo 17. <i>Solicitud de acceso a la información</i> .....	204
Artículo 18. <i>Causas de inadmisión</i> .....	210
Artículo 19. <i>Tramitación</i> .....	220
Artículo 20. <i>Resolución</i> .....	227
Artículo 21. <i>Unidades de información</i> .....	242
Artículo 22. <i>Formalización del acceso</i> .....	245
Artículo 23. <i>Recursos</i> .....	253
Artículo 24. <i>Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno</i> .....	258
<b>El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno</b> .....	<b>265</b>
Artículo 33. <i>Consejo de Transparencia y Buen Gobierno</i> .....	268
Artículo 34. <i>Fines</i> .....	278
Artículo 35. <i>Composición</i> .....	279
Artículo 36. <i>Comisión de Transparencia y Buen Gobierno</i> .....	280
Artículo 37. <i>Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno</i> .....	282
Artículo 38. <i>Funciones</i> .....	283
Artículo 39. <i>Régimen jurídico</i> .....	285
Artículo 40. <i>Relaciones con las Cortes Generales</i> .....	287
<b>Disposiciones adicionales</b> .....	<b>289</b>
Disposición adicional primera.	
<i>Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública</i> .....	291
Disposición adicional segunda. <i>Revisión y simplificación normativa</i> .....	296
Disposición adicional tercera. <i>Corporaciones de Derecho Público</i> .....	300
Disposición adicional cuarta. <i>Reclamación</i> .....	302
Disposición adicional quinta.	
<i>Colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos</i> .....	304
Disposición adicional sexta.	
<i>Información de la Casa de Su Majestad el Rey</i> .....	306
Disposición adicional séptima .....	307
Disposición adicional octava .....	309

<b>Disposiciones finales</b> .....	<b>311</b>
Disposición final primera. <i>Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común</i> .....	313
Disposición final tercera. <i>Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria</i> .....	314
Disposición final cuarta. <i>Modificación de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado</i> .....	315
Disposición final quinta.....	316
Disposición final séptima. <i>Desarrollo reglamentario</i> .....	317
Disposición final octava. <i>Título competencial</i> .....	318
Disposición final novena. <i>Entrada en vigor</i> .....	320
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>323</b>



## NOTA DEL AUTOR

Sin duda alguna podemos afirmar que la tramitación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha sido una de las normas que más debate y controversias ha suscitado en los años más recientes. Destinada a convertirse esta iniciativa en uno de los ejes inspiradores de la transformación en la manera de actuar de las organizaciones públicas y de la reforma de la Administración pública, constituye, sin duda alguna, uno de los proyectos estrella de la presente legislatura. La particular tramitación que ha seguido desde sus inicios, además, la ha convertido en un raro ejemplar en la experiencia parlamentaria reciente de nuestro país. La publicidad a la que fueron sometidos los distintos textos preparatorios de la norma, el trámite de información pública ciudadana, las aportaciones de los numerosos expertos en esta materia que han comparecido en sede parlamentaria, el dictamen de distintas autoridades e instituciones especialmente involucradas en este ámbito y el seguimiento permanente por los medios de comunicación, han suscitado, evidentemente, un inusitado interés por su estudio y análisis.

La presente monografía, sin pretender ser un comentario doctrinal de la ley, aborda un análisis sistemático de la norma desde su génesis hasta la publicación del texto definitivo en el Boletín Oficial del Estado. El sentido de esta obra es, pues, reunir en un único texto las aportaciones y observaciones más importantes realizadas al texto de la norma por los diferentes agentes que han intervenido en su elaboración, con el fin de que pueda servir para dar respuesta a las necesidades más inmediatas de comprensión e interpretación de la ley que puedan plantearse en un primer momento.

Conviene advertir al lector que en sus páginas solo se recogen aquellas apreciaciones de mayor interés en lo que atañe a los títulos preliminar, I y III de la ley, esto es, la transparencia en sus dos vertientes (publicidad activa y el derecho de acceso a la información pública) y la regulación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como las disposiciones de la parte final de la ley relacionadas con estos contenidos. Hemos considerado que la temática tiene suficiente entidad y autonomía como para integrar este volumen separadamente de la materia “buen gobierno”. Lo inédito de esta regulación básica en nuestro país, su vocación “universal” y el protagonismo de esta materia en los trabajos de elaboración parlamentaria con respecto al segundo de sus contenidos, son otras de las razones que han pesado definitivamente para decantarnos por esta opción.

También se ha descartado la inclusión de algunos comentarios y debates planteados al hilo de la tramitación de la ley (por ejemplo, la actividad y reconocimiento de los “lobbys”) que, aun siendo de un gran interés, finalmente no han quedado reflejados en su texto.

La estructura que sigue la obra al abordar el análisis de la ley es la siguiente: reproducción del texto del artículo o disposición comentados, análisis de los cambios introducidos en el texto a lo largo de su tramitación en sede “gubernamental” y parlamentaria (borradores, anteproyecto, proyecto, comparecencias de los expertos ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados –del mundo universitario, sector periodístico, organizaciones no gubernamentales, sindicales y empresariales, autoridades en materia de protección de datos personales, etc.–, enmiendas y debates parlamentarios), extracto de los principales informes y dictámenes emitidos en el curso de la elaboración de la norma (Consejo de Estado, Agencia Española de Protección de Datos, OSCE, Transparencia Internacional, Federación Española de Municipios y Provincias, Asociación Profesional Española de Privacidad, Oficina Antifraude de Cataluña y Observatorio de la Contratación Pública), y exposición de normativa comparada (internacional –Convenio del Consejo de Europa–, comunitaria –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–, estatal –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– y autonómica –leyes balear, gallega, navarra y extremeña en esta materia–) e iniciativas parlamentarias previas seleccionadas. Asimismo, se incorpora al estudio parte del contenido del Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto, elaborado por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes (Ministerio de Presidencia) y de la Memoria del Análisis del Impacto Normativo del proyecto de ley.

Las observaciones que efectúan los órganos consultados están adaptadas a la numeración actual del articulado de la ley con el fin de facilitar la localización, uso y utilidad de los comentarios. Otro tanto se ha hecho en numerosas ocasiones con las referencias a organismos que aparecían en los textos preparatorios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, que han sido sustituidas por la denominación de los organismos que, finalmente, han pasado al texto de la ley (Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, en referencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno). Con frecuencia los textos de los documentos utilizados no se reproducen literalmente con el fin de adaptarlos al formato de la presente obra y hacer su lectura y comprensión más fáciles. Es necesario indicar que, ocasionalmente, esta correspondencia no se ha podido efectuar al no aparecer en la ley el texto que figuraba en los borradores o anteproyecto informados.

Con este trabajo, que reúne los documentos más importantes de diferente tipo, origen y calado, generados en el curso de la elaboración de esta ley, ofrecemos al lector del mundo académico, de la Administración o, simplemente, al ciudadano, un material de primer orden para poder desentrañar y conocer el verdadero alcance y filosofía de esta norma.

La obra se completa, por último, con una selección de la bibliografía más relevante relacionada con el proceso de elaboración de la ley y sus contenidos principales.

## PRESENTACIÓN. CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

Gracias al acuerdo de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC) y el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) de la Diputación Provincial de Granada, ha visto la luz este “Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”. Coedición que llegará a los interesados en formatos papel y digital, suponiendo para nuestro Centro un paso más en la ambiciosa política editorial que nos hemos trazado, y que –en esta ocasión– nos produce especial satisfacción por dos motivos concurrentes: porque ofrecemos productos informativos vanguardistas por su indudable interés por la actualidad, y por unir nuestro esfuerzo al de otra institución de reconocido prestigio para todos quienes nos dedicamos profesionalmente o con cargos directivos a la Administración en sus distintos niveles, la Escola d’Administració Pública de Catalunya.

Su enunciado nos dice ya no sólo la importancia de la temática sino también la oportunidad de profundizar en ella. El autor lo hace con un “Análisis de la tramitación de la Ley, informes y documentación sobre publicidad activa y derecho de acceso a la información pública”, según el subtítulo de la obra.

Con esta publicación, novedosa en cuanto damos un paso más al adentrarnos en la coedición, afianzamos la filosofía que rige e inspira al Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) de la Diputación de Granada, que –como bien conocen ustedes, nuestros usuarios y colaboradores– tiene sus grandes líneas de actuación en ser un centro de excelencia e innovación en formación de directivos, cargos electos, habilitados estatales y empleados públicos locales de nivel superior o medio y el ser instrumento de apoyo a los municipios. Filosofía que no veríamos completamente plasmada sin el complemento imprescindible de su obra editorial. El CEMCI hace tiempo que adquirió un compromiso firme, y así lo vienen contemplando anualmente en sus planes de acción, de que sus líneas varias de publicaciones progresen de la mano de sus actividades formativas e investigadoras.

*Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* es un magnífico trabajo elaborado por Joaquín Meseguer Yebra, Inspector General de Servicios del Ayuntamiento de Madrid y miembro del Grupo de Trabajo para el desarrollo de iniciativas de transparencias de la FEMP. Comparte con la Escola y con el CEMCI el empeño de contribuir con ellos a los fines formativos de ambas entidades. Por lo que a nosotros respecta, no

podíamos ser ajenos a iniciativa tan valiosa, como así también lo ha entendido la Escuela, porque hubiéramos desacertado en el cumplimiento de nuestras obligaciones; entre las que no es una menor la de encauzar iniciativas coincidentes con los fines propuestos en nuestros programas de actividades.

*Eduardo M. Martos Hidalgo*  
*Director del Centro de Estudios Municipales*  
*y de Cooperación Internacional (CEMCI).*  
*Diputación de Granada.*

## **PRESENTACIÓN. ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE CATALUÑA.**

Según la exposición de motivos de la Ley, “la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política”.

Se añade, además, que “los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social”.

No es necesario recordar que estamos viviendo momentos delicados, donde mucha gente cercana a nosotros está pasando por circunstancias difíciles. Como administración, tenemos ahora más que nunca la obligación de ser conscientes que cualquier actuación hecha desde la Administración pública será observada, minuciosamente, por toda la sociedad.

La transparencia de la actividad pública hacia los ciudadanos nos debería permitir acercarnos a una población que parece, cada vez más, alejada de los poderes públicos.

Quiero agradecer, por tanto, el esfuerzo del CEMCi, como institución coeditora, y del autor la obra, Joaquín Meseguer Yebra, en el empeño por informar de las novedades derivadas de la entrada en vigor de la norma, y su orientación hacia la publicidad activa y el acceso a la información pública.

Sin duda, que estemos informados garantiza la mejora de nuestro trabajo, y esperamos que esta obra enriquezca el estudio y aclare los ejes fundamentales, en la materia, más allá del eco mediático que la acompaña.

Muchas gracias a ustedes, lectores, lectoras, por su confianza, y por tener en las manos esta obra –nacida de la colaboración entre dos instituciones–, que analiza la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, la cual supone un importante avance y el establecimiento de unos estándares homologables a los del resto de las democracias consolidadas.

*Montserrat de Vehí i Torra*  
*Directora de la Escuela de Administración Pública*  
*de Cataluña (EAPC)*



## ABREVIATURAS

<b>AEPD</b>	Agencia Española de Protección de Datos
<b>APEP</b>	Asociación Profesional Española de Privacidad
<b>APLS</b>	Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (julio 2011)
<b>Art.</b>	Artículo
<b>Arts.</b>	Artículos
<b>BOCG</b>	Boletín Oficial de las Cortes Generales
<b>CCjoEuropa</b>	Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos de 2009
<b>CEPC</b>	Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<b>DCjoE</b>	Dictamen del Consejo de Estado 707/2012, de 19 de julio, relativo al anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
<b>DFEMP</b>	Propuestas y observaciones para el anteproyecto de ley de transparencia elaboradas por la Federación española de Municipios y Provincias (FEMP) a partir de las aportaciones de su Comisión de Modernización, Participación Ciudadana y Calidad
<b>EOAC</b>	Estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña sobre el Derecho de acceso a la información pública y transparencia. Febrero de 2013
<b>IAEPD</b>	Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 5 de junio de 2012
<b>ICP</b>	Informe sobre la consulta pública electrónica del anteproyecto (Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Ministerio de Presidencia)
<b>LSCP</b>	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (derogada)
<b>LGAE</b>	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
<b>LGP</b>	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
<b>LIMA</b>	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)
<b>LODPD</b>	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal

<b>LPH</b>	Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
<b>LTAIP</b>	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
<b>LTG</b>	Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega
<b>LTIB</b>	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears
<b>LTN</b>	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto
<b>MAIN</b>	Memoria del Análisis del Impacto Normativo del Proyecto de LTAIP
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>PLPP</b>	Proposición de Ley relativa a la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno <sup>1</sup>
<b>PLPS</b>	Proposición de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública <sup>2</sup>
<b>PLUPYD</b>	Proposición de Ley sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción <sup>3</sup>
<b>R1049/2001</b>	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
<b>TI</b>	Transparencia Internacional-España. Propuestas y comentarios sobre el anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen gobierno
<b>TRLCSP</b>	Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre

---

1 Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. IX Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley. 15 de julio de 2011. Núm. 326-1.

2 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.

3 Proposición presentada por Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados núm. B-36-1 de 05 de enero de 2012.



---

## **ESTUDIO INTRODUCTORIO**

---



# ÍNDICE DE LA LEY

## PREÁMBULO

## TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1. *Objeto*

## TÍTULO I. TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

### CAPÍTULO I. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN

Artículo 2. *Ámbito subjetivo de aplicación*

Artículo 3. *Otros sujetos obligados.*

Artículo 4. *Obligación de suministrar información*

### CAPÍTULO II. PUBLICIDAD ACTIVA

Artículo 5. *Principios generales*

Artículo 6. *Información institucional, organizativa y de planificación*

Artículo 7. *Información de relevancia jurídica*

Artículo 8. *Información económica, presupuestaria y estadística*

Artículo 9. *Control*

Artículo 10. *Portal de la Transparencia*

Artículo 11. *Principios técnicos*

### CAPÍTULO III. DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

#### Sección 1ª. Régimen general

Artículo 12. *Derecho de acceso a la información pública*

Artículo 13. *Información pública*

Artículo 14. *Límites al derecho de acceso*

Artículo 15. *Protección de datos personales*

Artículo 16. *Acceso parcial*

#### Sección 2ª. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

Artículo 17. *Solicitud de acceso a la información*

Artículo 18. *Causas de inadmisión*

- Artículo 19. *Tramitación*  
Artículo 20. *Resolución*  
Artículo 21. *Unidades de información*  
Artículo 22. *Formalización del acceso*

### **Sección 3ª. Régimen de impugnaciones**

- Artículo 23. *Recursos*  
Artículo 24. *Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*

## **TÍTULO II. BUEN GOBIERNO**

- Artículo 25. *Ámbito de aplicación*  
Artículo 26. *Principios de Buen Gobierno*  
Artículo 27. *Infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses*  
Artículo 28. *Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria*  
Artículo 29. *Infracciones disciplinarias*  
Artículo 30. *Sanciones*  
Artículo 31. *Órgano competente y procedimiento*  
Artículo 32. *Prescripción*

## **TÍTULO III. CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

- Artículo 33. *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*  
Artículo 34. *Fines*  
Artículo 35. *Composición*  
Artículo 36. *Comisión de Transparencia y Buen Gobierno*  
Artículo 37. *Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*  
Artículo 38. *Funciones*  
Artículo 39. *Régimen jurídico*  
Artículo 40. *Relaciones con las Cortes Generales*

Disposición adicional primera. *Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*

Disposición adicional segunda. *Revisión y simplificación normativa*

Disposición adicional tercera. *Corporaciones de Derecho Público*

Disposición adicional cuarta. *Reclamación*

Disposición adicional quinta. *Colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos*

Disposición adicional sexta. *Información de la Casa de Su Majestad el Rey*

Disposición adicional séptima.

Disposición adicional octava.

Disposición final primera. *Modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*

Disposición final segunda. *Modificación de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado*

Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*

Disposición final cuarta. *Modificación de la Disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*

Disposición final quinta.

Disposición final sexta. *Modificación de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo*

Disposición final séptima. *Desarrollo reglamentario*

Disposición final octava. *Título competencial*

Disposición final novena. *Entrada en vigor*

**CRONOLOGÍA DE LA TRAMITACIÓN**

Informe sobre el anteproyecto de ley en Consejo de Ministros	23/03/2012
Consulta pública del texto	26/03/2012 a 11/04/2012
Informe sobre el anteproyecto de ley en Consejo de Ministros	18/05/2012
Informe de la Agencia Española de Protección de Datos	05/06/2012
Dictamen del Consejo de Estado	19/07/2012
Aprobación del proyecto de ley en Consejo de Ministros	27/07/2012
Publicación del proyecto de ley en el BOCG	07/09/2012
Presentación de enmiendas en el Congreso de los Diputados (34 ampliaciones)	25/09/2012
Comparecencias de expertos en el Congreso de los Diputados (28)	Meses de febrero a abril de 2013
Debate de totalidad en el Congreso de los Diputados	30/05/2013
Publicación del Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados	31/07/2013
Publicación del Dictamen de Comisión del Congreso de los Diputados	09/09/2013
Aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados	12/09/2013
Publicación del texto remitido por el Congreso de los Diputados en el Senado	20/09/2013
Presentación de enmiendas (1 ampliación)	02/10/2013
Publicación del Informe de la Ponencia del Senado	20/11/2013
Publicación de la ratificación del Informe de la Ponencia por la Comisión del Senado	20/11/2013
Aprobación por el Pleno del Senado	20/11/2013
Aprobación definitiva por el Congreso de los Diputados	28/11/2013
Publicación en el Boletín Oficial del Estado	10/12/2013

## VALORACIÓN GENERAL DEL PROYECTO

La **MAIN** parte de la constatación de que una parte sustancial de la información está en manos de los poderes públicos. Si no llega al conocimiento de los ciudadanos, se genera un déficit democrático que contribuye al desapego de estos respecto de los asuntos públicos. Por ello, la necesidad de transparencia de las actuaciones públicas se ha ido convirtiendo en una exigencia cada vez más insistente. Actualmente se ha ido generalizando la idea de que una sociedad democrática requiere que los ciudadanos, por sí mismos y a través de los medios de comunicación social, puedan conocer con la mayor amplitud cómo se desarrolla la actividad pública, y de ese modo, controlarla, detectar los malos funcionamientos y mejorar así la calidad de la gestión pública.

De este modo, en los últimos tiempos el reconocimiento y regulación de la transparencia y del derecho a acceder a la información pública había ido avanzando (de tres países en 1970 hasta ir aproximándose al centenar en la actualidad). En nuestro entorno más inmediato, la Unión Europea y una abrumadora mayoría de sus Estados miembros cuentan con una normativa específica sobre transparencia y acceso a la información pública y en 2009 se aprobó, en el seno del Consejo de Europa, el Convenio sobre acceso a los documentos públicos, que aún no ha sido firmado por España, y que podría serlo con ocasión de la aprobación de la ley. El Convenio establece unas normas de mínimos inspiradas en las experiencias y prácticas de los Estados Miembros del Consejo de Europa y de este modo positiviza los principios ya acogidos en la Recomendación Rec(2002)2 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre acceso a los documentos públicos. Ambos textos parten de la importancia que reviste la transparencia de las autoridades públicas en una sociedad democrática pluralista y del convencimiento de que, al garantizar el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos, se dota a los ciudadanos de una fuente de información que contribuye a formar opinión sobre los problemas de la sociedad y el comportamiento y la actividad de las autoridades públicas, y que favorece la integridad, el buen funcionamiento, la eficacia y la responsabilidad, todo lo cual, juega en incremento de su legitimidad.

Tanto la Unión Europea como gran parte de sus Estados miembros, cuentan con una normativa específica sobre acceso a la información pública. En el Derecho comunitario, el derecho a la información en poder de las Instituciones y Agencias comunitarias se contempla en el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Su regulación específica se encuentra en el Reglamento (CE) nº 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, actualmente en proceso de reforma para precisar y ampliar su ámbito de aplicación.

Decía la MAIN que España era uno de los pocos países occidentales que carecía de una ley reguladora de las obligaciones de transparencia en el ámbito público y del acceso a la información pública. No obstante, a pesar de esta afirmación, la Memoria hace una aclaración importante, a veces desconocida o soslayada: en España sí había una regulación específica del derecho de acceso a la información pública. En efecto, el art. 105 b) de la CE lo reconoce, y el art. 37 de la LRJPAC, lo desarrollaba, eso sí, con graves deficiencias que han sido reiteradamente puestas de manifiesto: se limitaba a documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados y establecía restricciones amplias a las que se les aplicaba, incluso, una cláusula abierta (según la cual el ejercicio de este derecho podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una ley) que hacía depender la efectividad del derecho, *de facto*, de una decisión discrecional de la Administración. A todo esto había que sumar la falta de regulación del procedimiento o de creación de instituciones de tutela que liberasen al demandante de información de tener que acudir a un costoso y lento proceso judicial con efectos disuasorios.

Para la MAIN, existían dos alternativas posibles a la aprobación de una ley de nueva planta en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

a) *Mantener la regulación actual contenida en el art. 37 de la LRJPAC.*

Esta regulación adolecía de serias deficiencias:

- Se limitaba a documentos relacionados con procedimientos terminados y archivados.
- Establecía restricciones adicionales a las previstas en la CE, inclusivas de una cláusula abierta que hace depender la efectividad del derecho de una decisión discrecional de la Administración ya que condicionaba el ejercicio del derecho a que no mermase la eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos.
- No establecía una conexión expresa con la regulación del derecho a la protección de datos, con el que entraba potencialmente en colisión.
- Era muy parca en su previsión de medidas de publicidad activa adaptadas al nuevo contexto de la Administración electrónica.
- No regulaba el procedimiento para ejercer el acceso a la información, ni siquiera en sus aspectos básicos, como la intervención de terceros afectados, el plazo o el sentido del silencio.
- No preveía la existencia de una institución de tutela del ejercicio del derecho. La consecuencia fue que esta regulación, defectuosa e introducida sin autonomía en una norma “burocrática”, pasó desapercibida y fue incapaz de generar una cultura de la transparencia, ni en los ciudadanos ni en la Administración.

b) *Reformar el art. 37 de la LRJPAC*

La aprobación de una ley específica se estimaba más conveniente que la mera reforma del actual art. 37, por las siguientes razones:

- La inserción de esta regulación como un simple artículo de dicha ley contribuyó a su escaso o total desconocimiento. Una ley específicamente dedicada a la transparencia y el acceso permitiría una mayor visibilidad y realce de la iniciativa ante la opinión pública y podría tener el potencial de destacar la importancia de la materia y contribuir a crear *ad intra* y *ad extra* una cultura de la transparencia.
- La existencia de una ley que regulase la materia de forma autónoma era, con mucho, la solución más común en el Derecho comparado, y también la adoptada en el Derecho de la Unión Europea.
- La inserción en la LRJPAC de la nueva regulación, en el hueco ahora ocupado por el art. 37, que excede de los treinta artículos, incluyendo disposiciones adicionales y finales, resultaría en todo punto distorsionador de la sistemática de dicha ley, obligando bien a una plena reenumeración, o bien a incorporar un solo artículo de una longitud desmesurada.

En la CE y en diferentes leyes existen numerosas disposiciones que prevén la publicidad de distintas actuaciones de los poderes públicos. Así, por lo que respecta al Poder Legislativo, el Reglamento del Congreso de los Diputados regula en el art. 63 el régimen de publicidad de las sesiones del Pleno, el art. 64 sienta el principio de no publicidad de las sesiones de las Comisiones y contiene previsiones para la asistencia de los representantes de medios de comunicación, los arts. 95 a 97 regulan la publicidad de textos, documentos y otros elementos a través del Boletín Oficial de las Cortes Generales y el Diario de Sesiones y los arts. 98, 109 y 126 la facultad de la Mesa de adoptar medidas para facilitar a los medios de comunicación la información sobre las actividades de los órganos de la Cámara y la publicación de los proyectos y proposiciones de ley ordenadas por aquélla. Además, el art. 18 del Reglamento del Congreso recoge la obligación de los diputados de formular declaración de sus bienes patrimoniales y el art. 160 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General establece que estas declaraciones se inscribirán en un Registro de Intereses. El acceso al Registro de Intereses se regula en el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de diciembre de 2009. En lo referente al Poder Ejecutivo, al art. 105 de la CE establece que “La ley regulará: [...] b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Por último, en lo que atañe al Poder Judicial, el art. 120 de la CE dispone que las actuaciones judiciales sean públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento, que el procedimiento será predominantemente oral, sobre todo en materia criminal y que las sentencias serán

siempre motivadas y pronunciadas en audiencia pública. Por su parte, el art. 159 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, regula la publicidad de los libros de actas, el art. 266 la publicidad de las sentencias, el art. 107 la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones, y el art. 233 el secreto de las deliberaciones de los Tribunales y el resultado de las votaciones.

La ley se configuraba como la norma general en materia de publicidad activa, derecho de acceso a la información pública y buen gobierno. Este rasgo de generalidad se deriva de su carácter de legislación básica, de su amplio ámbito de aplicación y del concepto de información pública sobre el que pivota su título I. Desde el punto de vista material, la disposición adicional primera de la norma deja a salvo el acceso, por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso, a los documentos que se integren en el mismo, que se regirá por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo. También se contempla que se rijan por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen legal específico de acceso a la información, si bien se prevé la aplicación supletoria de esta ley al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización (la referencia a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión desaparece durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley). Para la MAIN, estas previsiones resultan totalmente lógicas por cuanto estas materias ya tienen una regulación específica (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 y la Ley 37/2007, de 18 de julio, de reutilización de la información del sector público). Existen en el ordenamiento jurídico español y en concreto, en el ámbito estatal, un conjunto de disposiciones que se refieren a la publicidad de información administrativa:

- Con carácter general, los arts. 58, 59 y 60 de la LRJPAC regulan la publicación oficial de los actos administrativos en tablones de anuncios y boletines oficiales, preceptos que han de complementarse con lo previsto por los arts. 11 y 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que regulan la publicidad oficial por medios electrónicos.
- En materia de empleo público, el art. 62.1 b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público regula la publicación del nombramiento y, para la Administración General del Estado, el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, establece que se publicarán en el Boletín Oficial de Estado la relación de aprobados en las pruebas selectivas, el nombramiento de funcionarios de carrera y la adjudicación de puestos de trabajo.
- En materia de subvenciones, el art. 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones regula la publicidad de las subvenciones concedidas así como los arts. 30 y 31 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

- En materia de contratos públicos, los arts. 141 y 142 del TRLCSP, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, regulan la publicidad en la adjudicación.
- En lo que respecta al Derecho sancionador, diversas leyes prevén la publicidad de las sanciones en los supuestos de conductas graves para la salud humana (por ejemplo, medio ambiente, narcotráfico y blanqueo de capitales).
- También se contemplan exigencias de publicidad en otros supuestos como los de cambio de apellidos, concesión de indultos o recursos gubernativos contra calificaciones registrales.
- En materia de información estadística y económica, el Acuerdo de 14 de enero de 2005 de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos, sobre Mejoras en el Ámbito de la Información Administrativa y Estadística, prevé la publicación periódica y previsible, cumpliendo unos calendarios conocidos por el ciudadano, en un formato accesible, facilitando las fuentes, notas metodológicas y modelos utilizados, del conjunto de la información económica y estadística. Como continuación, el Acuerdo de 11 de mayo de 2006 de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos introdujo novedades cualitativas, como la extensión de calendarios y formatos útiles para el análisis, y cuantitativas, en materia de vivienda, puertos, educación, fiscalidad, transmisión de inmuebles (a elaborar por el Ministerio de Justicia) así como una nueva base de datos Tempus del Instituto Nacional de Estadística.
- En materia de patrimonio documental, el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico señala que “1. La consulta de los documentos constitutivos del patrimonio documental español a que se refiere el art. 49.2 se atenderá a las siguientes reglas: a) Con carácter general, tales documentos concluida su tramitación y depositados y registrados en los archivos centrales de las correspondientes entidades de derecho público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos. b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos, por el jefe del departamento encargado de su custodia. c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde

su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos. 2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones para la realización de la consulta de los documentos a que se refiere este artículo, así como para la obtención de reproducciones de los mismos”.

Existe, asimismo, una regulación estatal de la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original, contenida en el Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, que prevé la existencia de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, cuya composición, funcionamiento y competencias han sido reguladas por Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. Prevé, asimismo, la existencia de Comisiones ministeriales calificadoras de documentos administrativos, que se han ido creando en casi todos los Ministerios mediante Orden ministerial. El propio Real Decreto 1164/2002 dispone que respecto de los Organismos públicos se podrá proceder a la creación, mediante Orden ministerial, de una Comisión distinta de la del Departamento al que estén vinculados cuando la gestión documental que tenga lugar en los mismos lo aconseje. En otro caso, si se hubiese constituido la Comisión en el Ministerio correspondiente, los Organismos públicos estarán representados en la misma. A esta estructura organizativa se yuxtaponen los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, actualmente regulados con carácter principal en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero. En esta norma se prevé la creación del Centro de Información Administrativa, Unidades departamentales de información administrativa en cada Ministerio, Oficinas de información y atención al ciudadano, así como Comisiones ministeriales de información administrativa y una Comisión interministerial de Información Administrativa. Por su parte, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2005, regula la red de oficinas integradas de atención al ciudadano 060, que sigue un modelo de “ventanilla única” basado en la colaboración voluntaria con las Comunidades autónomas a través de Convenios Marco.

En el ámbito autonómico, la Comunidad Autónoma de Galicia había aprobado la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública, la de Islas Baleares la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y Gobierno de Illes Balears y la Comunidad Foral de Navarra ha aprobado recientemente la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. Por su parte, otras Comunidades Autónomas como Cataluña o Castilla y León estaban elaborando propuestas relativas en todo o en parte a las materias que se regulaban por el proyecto de LTAIP<sup>4</sup>.

---

4 En la MAIN no se hace referencia a otras normas autonómicas que se han aprobado desde el inicio de la tramitación de la LTAIP, como es el caso de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.

Además, la legislación autonómica en materia de archivos contaba con regulaciones sobre el acceso a los documentos obrantes en los mismos, que por lo general, se limitaban a la remisión a la regulación constitucional y legal estatal, pero que en algunos casos se pronunciaban además sobre cuestiones como el plazo para resolver, el sentido del silencio o el límite temporal para la apreciación de las excepciones al acceso. En el ámbito local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, disciplina en su art. 70 la publicidad de las sesiones y los acuerdos locales, así como el derecho de los ciudadanos a consultar los archivos y registros, remitiéndose a los términos que disponga la legislación de desarrollo del art. 105 b) de la CE. Dispone además que la denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidación de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada. Junto a ello, el art. 75 prevé la consignación en los presupuestos de las retribuciones, indemnizaciones y asistencias de los cargos locales, así como la publicación íntegra en el Boletín Oficial de la Provincia y la fijación en el tablón de anuncios de la Corporación de los acuerdos plenarios referentes a retribuciones de los cargos con dedicación exclusiva y parcial y régimen de dedicación de estos últimos, indemnizaciones y asistencias, así como los acuerdos del Presidente de la Corporación determinando los miembros de la misma que realizarán sus funciones en régimen de dedicación exclusiva o parcial. Las declaraciones anuales de bienes y actividades han de publicarse con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Por su parte, el art. 77 regula el acceso por los concejales a la información municipal. Estas disposiciones tienen su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en sus arts. 196 y 197.

La norma se ha inspirado en el Derecho europeo y comparado, que ha sido objeto de intenso estudio. La ley, dice la MAIN, no se presenta como transposición de normativa comunitaria, ya que, hasta el presente, la materia que regula se ha mantenido dentro de la competencia de los Estados, con las excepciones de la información en materia de medio ambiente y la reutilización de información del sector público, en los que como consecuencia de la transposición de sendas Directivas comunitarias, contamos en nuestro ordenamiento jurídico con 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) y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003.

Todas las democracias avanzadas de nuestro entorno cuentan con una normativa sobre acceso a la información pública, que ha supuesto un importante avance en la posición

del ciudadano respecto al poder público y ha implicado una mejora sustancial en la propia actuación pública, tanto en la gestión documental como, con mayor alcance, en la gestión de los asuntos públicos.

Las experiencias comparadas y española, allí donde se ha ensayado (en especial, en el ámbito medioambiental y en la esfera local), muestran cómo información y participación ciudadana en los asuntos públicos conforman un binomio necesario y cómo, en la actual “sociedad de la información”, el flujo de ésta es imprescindible para una mejor Administración de los intereses públicos, que a menudo tienen un alcance muy general (medio ambiente, urbanismo, obras públicas de interés general, etc.), sin que sea posible su correcta gestión sin la colaboración de la sociedad, cuyo presupuesto es precisamente la información. Además, la información es también el presupuesto para poder ejercer un control ciudadano sobre la gestión de los asuntos públicos que, a su vez, contribuye a mejorar la gestión y a depurarla de sus patologías (destacadamente, la corrupción).

De esta forma, se crea un círculo virtuoso de mayor participación–mejor gestión mayor apego de los ciudadanos por la “cosa pública”. No es de extrañar, por ello, que los países que han sido pioneros y más avanzados en esta materia sean democracias avanzadas con notables niveles de prosperidad (así, los países nórdicos, Estados Unidos o Canadá) y que las más recientes regulaciones hayan ido encaminadas siempre hacia una mayor transparencia (las nuevas leyes británica, alemana o suiza).

Conviene destacar, además, que la aprobación y aplicación de una moderna normativa sobre transparencia y acceso a la información conlleva una necesaria racionalización y mejora de la gestión de la información, absolutamente necesaria y que actualmente viene reforzada por el impulso dado a la informatización de los procedimientos y de la documentación. De esta forma, el reconocimiento de un derecho ciudadano propicia una mejora de la eficiencia de la gestión pública, como ha ocurrido ya en otros ámbitos.

Por lo demás, la aprobación de una norma sobre transparencia se trata de una creciente reclamación desde muy diversas esferas (política, mediática, sociedad civil, académica), especialmente urgente y necesaria para frenar una tendencia al distanciamiento de los asuntos públicos que ha sido puesta de manifiesto por muy diversos estudios. Los efectos de la aprobación de la norma serán, pues, estructurales y con un gran potencial de proyección en el medio y largo plazo.

Por otro lado, los inconvenientes son escasos o nulos, dice la MAIN. La aprobación de una norma que otorga el derecho de acceso ha debido vencer en todos los ordenamientos ciertos prejuicios en cuanto al posible riesgo para otros intereses públicos y privados que supondría, por una parte; y en cuanto a su posible coste, por otra.

En ese sentido, se contaba con un buen referente en lo ocurrido con las regulaciones más recientes sobre acceso a la información. Al respecto, resulta especialmente significativo lo ocurrido con la normativa de la Unión Europea. En la Unión Europea, se aprobó en 2007 el Libro verde sobre acceso del público a los documentos de las instituciones de la Comunidad Europea. Se desprende que en ese sistema (donde no existía antes reconocimiento del derecho, a diferencia del nuestro) las solicitudes de información han aumentado un 50 por ciento cada año, accediéndose por término medio a dos tercios de las solicitudes. Por otra parte, se valoró que las excepciones establecidas garantizaban una protección adecuada de los intereses legítimos (“Incluso si la aplicación del Reglamento supuso una carga para las instituciones, la conclusión global es que había funcionado muy bien”). Los recursos judiciales y las denuncias al Defensor del Pueblo “representan un margen muy pequeño del número total de solicitudes tramitadas”. Cada vez más ciudadanos utilizan el derecho, si bien la mayoría de las solicitudes son presentadas por especialistas en asuntos comunitarios (operadores económicos, bufetes de abogados, ONG y el mundo académico). Las solicitudes se refieren a menudo a expedientes completos o a “todos los documentos” sobre un tema determinado, lo que requiere el análisis de un gran número de documentos. Las propuestas de reforma inciden sobre todo en regular la relación con la normativa sobre protección de datos y en profundizar en las políticas de publicidad activa.

En España el derecho de acceso a la información pública tenía ya reconocimiento legal, y por tanto, el posible incremento de las solicitudes de acceso que pudiera derivarse de una conveniente difusión de la nueva normativa, será previsiblemente tan solo relativo, si bien asumible, dado que se trata de mejorar la efectividad de un derecho ya reconocido en la ley de procedimiento. La propia aplicación diaria y no conflictiva de las regulaciones sobre acceso a la información pública en todos los países de nuestro entorno deben contribuir, además, a conjurar esos temores. Además, sus ventajas como motor hacia una mejor gestión de la información, un mejor conocimiento de la gestión pública y una consiguiente mejora de éste compensarán el posible aumento de cargas de gestión, todo ello al margen del argumento de fondo de que se trata de hacer efectivo un derecho ciudadano. Si a ello se le suma que el mayor esfuerzo consistente en la digitalización de la información y de los procedimientos viene ya realizándose en aplicación, en especial, de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; y que la ley impulsa la publicidad activa, como medio llamado a convertirse en más habitual para el conocimiento masivo por los ciudadanos de la actividad pública, no es de temer un incremento significativo de costes. No se trata, por lo demás, de incrementar el personal para atender a las solicitudes, sino de complementar la entrada en vigor de la ley con unas directrices en materia de gestión de la información y de los archivos, con una profundización en la gestión electrónica de la documentación y de los procedimientos, y con un aprovechamiento de las estructuras organizativas de la información preexistentes, lo que derivará, precisamente, en una mayor eficiencia de la gestión.

En relación con el análisis de los efectos económicos del anteproyecto de ley, la MAIN tenía en cuenta lo siguiente:

- Impacto económico general: no se advertía que, con carácter general, la propuesta normativa, que lo que pretende es ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información pública, y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, produjera efectos que pudieran afectar de forma directa ni indirecta a los precios de los productos o servicios, a la productividad de las personas o empresas, al empleo, a las actividades innovadoras, a los consumidores ni particularmente en las PYMES. La regulación, por lo demás, pretende adaptarse a los estándares incorporados en el Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos y recoger en un mismo texto principios éticos y de actuación para los responsables públicos, infracciones en materia de conflicto de intereses, de gestión económico-presupuestaria y disciplinaria.
- De otra parte, las mayores facilidades que la ley incorpora para identificar y obtener información de las administraciones públicas, reducirá el tiempo, esfuerzo y coste que ahora soportan los ciudadanos para acceder a dicha información, aunque no resultaba posible cuantificar este efecto.
- Efectos en la competencia en el mercado: no se apreciaba que la norma propuesta introdujera elementos que distorsionasen la competencia en el mercado.
- Impacto presupuestario: se advertía que el deber de información por parte de las administraciones públicas ya venía recogido, en términos muy semejantes a los de la ley, en el art. 37 de la LRJPAC y cuya modificación más significativa, en lo que a estos efectos interesa, afectaba principalmente a la universalización del derecho de acceso. En consecuencia, es esta una función que forma actualmente parte del contenido ordinario del ámbito competencial de los órganos administrativos y que estos vienen realizando de forma habitual y continua.

En este sentido, la MAIN no apreciaba que la aplicación de esta norma, aún con las modificaciones y ampliaciones que el anteproyecto incorporaba, debiera suponer, con carácter general en las administraciones públicas, incremento de coste presupuestario alguno, pues el aumento de las solicitudes de información que se generase, como consecuencia principalmente de la universalización, se realizaría progresivamente y sería distribuido de forma generalizada por toda la Administración, de modo que podría ser absorbido por la estructura orgánica actual y ser atendido con los presupuestos ordinarios. Debe llamarse especialmente la atención al hecho de que la entrada en vigor del título I, el relativo a la transparencia de la actividad pública (publicidad proactiva y derecho de acceso) se retrasa para el Estado un año desde la publicación (para Comunidades Autónomas y Entidades Locales hay un plazo de adaptación de dos años), precisamente para hacer frente de forma más adecuada

desde un punto de vista presupuestario, a las necesarias adaptaciones en términos de estructura, procedimientos y recursos técnicos y humanos.

Esta apreciación general, de no incremento de coste por cuanto se utilizarían los recursos propios actualmente disponibles era perfectamente aplicable –dice la MAIN– en relación con los costes de personal, pues el órgano o entidad en cuyo poder se encontrase la información, que es al que se remitía la solicitud, habría de dar contestación tal como ahora ocurre, sin que se precisase dotación de personal nuevo alguno y, de igual modo, el cumplimiento de las medidas complementarias no requeriría sino la adaptación de los medios actuales a los requisitos, exigencias y condiciones de la ley. Las unidades de información previstas en el art. 21 también podían nutrirse del personal que actualmente presta servicios en el órgano. No obstante, ya se preveía que el aumento del volumen de solicitudes de información, una vez que la ley fuera implementándose, podría hacer necesario el refuerzo del personal dedicado a dar cumplimiento a las disposiciones de la ley.

En cuanto a la dotación de medios materiales se consideraba, asimismo, que el actual equipamiento de las administraciones resultaba suficiente para atender las necesidades que la norma planteaba. La incidencia mayor puede encontrarse respecto de los medios informáticos y las tecnologías de la información; no obstante, siendo los medios actuales suficientes, en el proceso de implantación de la administración electrónica derivado de la aplicación y desarrollo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la adaptación a las exigencias de la ley no habría de suponer incremento de gasto presupuestario previsto para estos fines. Estas consideraciones la MAIN las hacía extensible a la creación del Portal de la Transparencia que, si bien supondría unos costes que no era posible cuantificar con precisión –toda vez que las características concretas de este Portal deben ser objeto de desarrollo a nivel reglamentario–, podrán dilatarse en el tiempo y en diversos ejercicios presupuestarios dada la entrada en vigor retardada del título de Transparencia de la ley. Además, debe destacarse que en la creación y puesta en marcha de este Portal se podrá contar con los recursos ya disponibles en otros organismos como Red.es o la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

En cuanto al gasto que pueda generarse por la expedición de copias y la trasposición a formatos diferentes al original de los documentos, aunque no era posible prever inicialmente su cuantía, la propia norma prevé en su art. 22.4 la posibilidad de establecer exacciones.

Al configurar el órgano que ha de ejercer las funciones de ordenación, vigilancia y control del ejercicio del derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos, el proyecto de ley tuvo en cuenta, de una parte, la situación de restricción presupuestaria derivada de la coyuntura económica y, de otra, la adecuación, por su naturaleza y funciones, del

órgano al que se atribuye tal función para asegurar su correcto ejercicio y la autonomía de funcionamiento. A tal efecto, las competencias se atribuían a la existente Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, que habría de adaptar su estructura al nuevo cometido, pero que no necesariamente, debería implicar en un primer momento un aumento de costes. Como sabemos, durante la tramitación del proyecto se “reassigna” esa competencia, para encomendársela a un nuevo órgano, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

A la luz de lo expuesto, la MAIN no apreciaba que la tramitación de la ley hubiera de suponer incremento de gasto ni disminución de ingreso.

Las mismas razones alegadas en relación con la Administración General del Estado para entender la no necesidad de incremento de gasto público, eran aplicables, según la MAIN, a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, pues tienen actualmente idénticas obligaciones de información y de transparencia que la Administración General del Estado. Solo si, en el ejercicio de sus propias competencias de autoorganización, deciden crear algún órgano específico para el ejercicio de estas funciones, generarían gasto público en su ámbito presupuestario.

Por su parte, el **DCjoE** valoraba positivamente esta iniciativa legislativa que, tal y como declara la memoria que acompaña al anteproyecto, “entronca directamente con el principio democrático y supone un ejercicio de responsabilidad”, tratando de establecer un marco jurídico de referencia aplicable a quienes desarrollan funciones públicas de alto nivel.

Ahora bien, sin perjuicio de este juicio favorable y de las observaciones concretas que se formulan, el Consejo de Estado realizaba algunas reflexiones generales en relación con la regulación prevista en el texto que dictamina, que según afirmaba encerraba ciertamente muchos aspectos positivos, pero también planteaba algunos problemas en cuanto a su alcance y al modo en que debía engarzarse en el ordenamiento jurídico.

Ante todo, el Consejo llamaba la atención acerca del carácter abierto, genérico e indeterminado de muchos de los preceptos del anteproyecto, rasgo este que, unido al carácter horizontal de la norma, que se proyecta sobre el conjunto del ordenamiento, así como a su amplio ámbito subjetivo de aplicación (especialmente en lo relativo al régimen de transparencia), podía provocar un efecto perturbador de la seguridad jurídica y era potencialmente susceptible de generar numerosos conflictos de interpretación o aplicación de algunas de sus disposiciones. En materia de publicidad activa, por ejemplo, apreciaba que el anteproyecto con frecuencia recurría para delimitar el alcance y contenido de las obligaciones que regula en este ámbito al empleo de conceptos indeterminados o imprecisos que pueden provocar dudas interpretativas y que, en ocasiones, formula con excesiva vaguedad algunos de los aspectos esenciales del régimen aplicable a esta materia.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información pública, el carácter abierto de algunos preceptos, la indeterminación de los conceptos empleados en muchos de ellos y las dudas en relación con el alcance concreto y aplicabilidad del proyecto a determinados ámbitos o sectores (como las que suscita, por ejemplo, la disposición adicional primera, cuya interpretación extensiva podría determinar que la normativa contenida en la ley se aplicara únicamente de forma residual) podían mermar seriamente la eficacia real del referido derecho, circunstancia esta que se acentuaba como consecuencia de la falta de tipificación de un régimen de infracciones y sanciones propio y específico en la materia que, en la versión definitiva de la LTAIP, queda salvado, al menos en parte, con las referencias contenidas en los arts. 9.3 y 20.6. Debería por ello, manifestaba el Consejo, valorarse la conveniencia de definir con mayor precisión los límites y excepciones a este derecho, ya que, en la formulación del anteproyecto, la apreciación de su concurrencia se hacía depender en demasía del criterio subjetivo y discrecional del órgano en cada caso competente.

El Consejo de Estado sugería introducir en el título I un régimen sancionador que permitiera reprimir las conductas contrarias a las normas de transparencia que el anteproyecto recoge. Esta recomendación responde a la necesidad de reforzar el carácter imperativo que las normas de la proyectada ley poseen, atendiendo al modo en que se encuentran formuladas, pues para que un mandato sea auténticamente obligatorio es necesario prever las consecuencias que en cada caso hayan de derivarse de su incumplimiento (en la LTAIP, como decimos, se acabaron incluyendo dos referencias en los arts. 9.3 y 20.6, que tipifican como faltas disciplinarias graves, respectivamente, el incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa y de la obligación de resolver en plazo).

Desde otra perspectiva pero también en conexión con ese carácter horizontal de la ley, el Consejo destacaba la importancia de articular adecuadamente y de forma clara y precisa su relación con otras normas actualmente vigentes que regulan muchas cuestiones que el anteproyecto abordaba. Esta relación no siempre aparece claramente perfilada o construida, lo que en algunos casos puede llegar a provocar un solapamiento o duplicidad de regímenes, cuando no una verdadera colisión normativa, sin que el anteproyecto ofreciera criterios sólidos para alcanzar una solución pacífica. Pues, en efecto y como consecuencia del juego conjunto de las remisiones contenidas en el anteproyecto y las cláusulas que salvaguardan la vigencia de ciertos regímenes especiales, así como de la ausencia de disposiciones derogatorias, no resulta sencillo determinar en todos los casos cuál es la norma de aplicación preferente, lo que permite albergar ciertas dudas en relación con el pretendido alcance general de la disposición proyectada y, por ende, con su efecto innovador del ordenamiento jurídico. Esta posible colisión puede surgir de manera particularmente intensa en materia de subvenciones, publicidad de contratos del sector público o protección de datos de carácter personal,

pudiendo, por lo demás, llegar incluso a plantearse en ciertos casos un verdadero conflicto entre el deber de secreto y confidencialidad que pesa sobre los empleados públicos y las normas sobre publicidad activa y el derecho de acceso a información pública que se preveían en el anteproyecto.

Por su parte, la **OSCE** manifestaba que aproximadamente 90 países han reconocido que es necesario que existan leyes sobre el acceso a la información pública y han reglamentado el ejercicio de este derecho. Sin embargo, no todas las leyes que incluyen los términos “transparencia” o “acceso a la información” en sus títulos son realmente útiles, en la práctica, para el ejercicio y tutela del derecho a acceder a la información. Dicho de otro modo, tanto la letra de toda ley que verse sobre el derecho de acceso a la información como su aplicación subsiguiente deben acatar principios mínimos para que se considere aceptable en virtud de las normas internacionales.

La OSCE, apoyándose en la labor de los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos en Europa y de todo el continente americano, considera que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental. Para garantizar ese derecho existe un conjunto de normas elaboradas por organizaciones intergubernamentales (tales como Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, el Consejo de Europa, la Unión Africana y la Organización de los Estados Americanos). Frente a esta postura mayoritaria, España se sitúa entre aquellos países que, reconociendo la existencia de este derecho, no le atribuyen la cualidad y calidad de fundamental, con toda la protección que ello comporta.

La OSCE recuerda que en 2004 su Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación sostuvo que “El derecho de acceso a la información que esté en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global (por ejemplo, las Leyes de Libertad de Acceso a Información) [...]”<sup>5</sup>.

Aunque la Organización consideraba que la iniciativa legislativa de una ley de acceso a la información promovida por España era una medida positiva, también opinaba que el proyecto de ley no acataba las normas y los principios ya consagrados por los Tribunales de Derechos Humanos o las organizaciones intergubernamentales, incluido el “Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos”<sup>6</sup> y otras

---

5 Véase el documento de 2004 titulado “Declaración conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión”, denominada en adelante “Declaración conjunta”.

6 Adoptado por el Comité de Ministros el 27 de noviembre de 2008 en la reunión 1042 bis de los Representantes de los Ministros.

normas consideradas importantes, como fuentes secundarias, para una reglamentación efectiva del acceso a la información<sup>7</sup>.

Es cierto que con la aprobación del anteproyecto se introdujeron algunas mejoras notables con respecto al borrador, por ejemplo, la introducción en el art. 20, como ya hemos dicho, de una sanción específica a quienes reiteradamente incumplan los plazos para resolver la entrega o denegación de información. Sin embargo, la OSCE juzgó la mayoría de los cambios como “cosméticos” y, en general, poco relevantes de cara a mejorar el texto respecto de la versión anterior.

**TI** veía en esta iniciativa normativa un avance social muy importante y un cauce fundamental para mejorar la participación ciudadana y la calidad democrática en España. Valoraba de manera significativa que se hubiera optado por un proceso de consulta pública, de forma que los ciudadanos pudieran opinar sobre el anteproyecto de forma previa a su tramitación parlamentaria. Constituye, dice, una novedad muy positiva en nuestro marco legal, y viene a evidenciar, por otra parte, la existencia de un proceso transparente en la gestación de una ley de transparencia, lo que añade mayor valor a la misma.

Desde la **APEP** se comparte plenamente el objetivo de la transparencia como medida al servicio de la ciudadanía en el marco de una sociedad democrática. Este objetivo, perseguido por el constituyente con el art. 105 b), se hallaba solo parcialmente desarrollado, entre otras, por las previsiones de los arts. 35 h) y 37 de la LRJPAC y el art. 57 de la LPH. Estas normas, sin embargo, resultaban claramente insuficientes no solo por su limitado ámbito de actuación, sino sobre todo en la medida en que el avance de las tecnologías de la información permite por primera vez en la historia un acceso universal a la información pública disponible.

---

<sup>7</sup> Sería importante destacar que la aprobación en todo el mundo de leyes sobre el acceso a la información no se ha debido exclusivamente a la voluntad de los gobiernos. El reconocimiento del derecho a la libertad de información ha sido promovido por organizaciones no gubernamentales que, en algunos casos, consiguieron crear alianzas más amplias que incluían a profesionales del periodismo y el mundo académico. Hace más de una década, algunas de esas alianzas elaboraron normas sobre el acceso a la información que los gobiernos o los órganos intergubernamentales tuvieron presentes íntegramente al redactar sus propias normas legislativas. Para los fines del informe OSCE, era importante citar dos ejemplos de normas desarrolladas por la sociedad civil, que también sugerían tener en cuenta en el análisis del anteproyecto de ley española. El primer ejemplo son los Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información, adoptados por la ONG “Artículo 19” en consulta con organizaciones en diversos países. Véase “Artículo 19: El derecho del público a saber, Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información, junio de 1999”. El segundo ejemplo es un conjunto de diez principios relativos al derecho de acceso a la información, elaborados por la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (OSJI) junto con otras organizaciones, publicados en el tercer Día Internacional anual del Derecho a Saber.

No obstante, ningún derecho es absoluto y debe ser tenido en cuenta el derecho fundamental a la protección de datos, como bien subraya el art. 15 de la LTAIP. En la práctica, como demuestra la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>8</sup> es probable que el conflicto entre ambos derechos resulte una de las causas más frecuentes de disputa entre las administraciones y los ciudadanos. Por otra parte, era importante subrayar para la APEP que, habida cuenta de la existencia de un importante aparato sancionador presente en la LOPDP, resultaba fundamental que la norma sobre transparencia proporcionase criterios claros y precisos que permitieran dirimir este tipo de conflictos eliminando riesgos para el cumplimiento normativo de las Administraciones y garantizando adecuadamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La acción de difusión proactiva de información por parte de los poderes públicos, manifiesta el **EOAC**, produce un efecto inversamente proporcional al ejercicio del derecho de acceso de la ciudadanía. Esto es, cuanta más difusión de iniciativa propia, menos necesidad tendrá la ciudadanía de ejercer el derecho de acceso.

El régimen relativo al ámbito subjetivo, los destinatarios y las limitaciones aplicables a la información pública objeto de publicidad activa debería coincidir con el del derecho de acceso. Corresponde al legislador determinar de manera bastante amplia cuáles serán los contenidos que de forma preceptiva deberán ser objeto de publicidad activa. Finalmente, sugería que la ley previera la publicación de aquellas informaciones públicas que hubieran sido solicitadas con más frecuencia por la ciudadanía, propuesta esta que ha tenido su reflejo en el art. 10.2 de la LTAIP para la Administración General del Estado.

---

<sup>8</sup> Véase por ejemplo, asunto, C-28/08 (Bavarian Lager), y asuntos acumulados C-92/09 y C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR (Asunto C-92/09) contra Land Hesse.