

57.325

EMILIO GUICHOT
(Coordinador)

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

ESTUDIO DE LA LEY 19/2013,
DE 9 DE DICIEMBRE

AUTORES

CONCEPCION BARRERO
ANTONIO DESCALZO
EMILIO GUICHOT
CONCEPCIÓN HORGUÉ
ALBERTO PALOMAR



↑
tecno
↓

ÍNDICE

ABREVIATURAS	Pág. 13
PRESENTACIÓN	15
CAPÍTULO I. EL SENTIDO, EL CONTEXTO Y LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	17
I. EL VALOR DE LA TRANSPARENCIA. LA PROGRESIVA GENERALIZACIÓN DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO	17
II. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA. PRECEDENTES, CONTEXTO, PROCESO DE ELABORACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LTBG	19
CAPÍTULO II. TRANSPARENCIA: ASPECTOS GENERALES	35
I. LA NATURALEZA DEL DERECHO DE ACCIÓN A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.	35
1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	36
2. <i>Análisis</i>	41
II. EL REPARTO COMPETENCIAL Y EL MARGEN DE ACTUACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS ENTIDADES LOCALES	47
III. RELACIÓN CON OTROS BLOQUES NORMATIVOS	50
1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	51
2. <i>Análisis</i>	51
A) Las relaciones con las normas de procedimiento	51
B) Las relaciones con las regulaciones específicas de acceso a la información	53
C) Las relaciones con la normativa sobre archivos	55
IV. DEROGACIONES NORMATIVAS	62
CAPÍTULO III. TRANSPARENCIA: ÁMBITO SUBJETIVO	63
I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES. UN DOBLE CRITERIO DE SUJECCIÓN A LAS NORMAS SOBRE TRANSPARENCIA: FUNCIÓN PÚBLICA Y FINANCIACIÓN PÚBLICA	63
II. LOS SUJETOS QUE PRESTAN UN SERVICIO PÚBLICO O DESARROLLAN UNA FUNCIÓN PÚBLICA	64
1. <i>Administraciones públicas territoriales</i>	65
2. <i>Entidades gestoras de la Seguridad Social y Mutuas de accidentes de trabajo</i>	65
3. <i>Otras Entidades públicas</i>	67
4. <i>Corporaciones de Derecho Público</i>	68
5. <i>Otros Poderes públicos</i>	68
6. <i>Sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público</i>	79
7. <i>Fundaciones del sector público</i>	82
8. <i>Asociaciones entre administraciones y entidades públicas</i>	86
9. <i>Conclusión</i>	86
III. LAS ENTIDADES FINANCIADAS CON FONDOS PÚBLICOS Y SU SOMETIMIENTO PARCIAL A LA LEY DE TRANSPARENCIA	87
1. <i>La determinación de los sujetos obligados por el artículo 3</i>	90

	2. <i>El alcance del sometimiento a la ley de las entidades del artículo 3</i>	91
IV.	LOS SUJETOS OBLIGADOS A SUMINISTRAR INFORMACIÓN A LAS ENTIDADES INCLUIDAS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LTBG	94
CAPÍTULO IV. LÍMITES A LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN		
	I. DERECHO SUPRANACIONAL Y COMPARADO	97
	II. LOS LÍMITES DEL ARTÍCULO 14 LTBG	102
	1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	104
	2. <i>Análisis</i>	109
	III. EL TEST DEL PERJUICIO, LOS CRITERIOS DE PONDERACIÓN Y EL ACCESO PARCIAL	112
	1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	113
	2. <i>Análisis</i>	116
	IV. LA PROTECCIÓN DE DATOS	120
	1. <i>Introducción al concepto de dato personal</i>	120
	2. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	123
	3. <i>Análisis</i>	129
	A) Normativa aplicable	129
	B) El acceso a datos especialmente protegidos	131
	C) El acceso a datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o actividad pública del órgano.	134
	D) Ponderación general entre publicidad y protección de datos personales ordinarios	135
	E) La disociación	140
	F) La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos.	141
	G) La colaboración con la autoridad de protección de datos	141
CAPÍTULO V. PUBLICIDAD ACTIVA		
	I. DERECHO SUPRANACIONAL Y COMPARADO	143
	II. PRINCIPIOS GENERALES	150
	1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	150
	2. <i>Análisis</i>	153
	A) Obligados a la publicidad activa	153
	B) Alcance de la información sometida a publicidad activa	153
	C) Periodicidad y actualización de la información	155
	D) Lugar de publicación	156
	E) Forma de publicación	157
	III. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL, ORGANIZATIVA Y DE PLANIFICACIÓN	158
	1. <i>Consideración general</i>	158
	2. <i>Los sujetos destinatarios de las obligaciones de información institucional, organizativa y de planificación</i>	159
	3. <i>Contenido de la información institucional, organizativa y de planificación</i>	161
	A) Las obligaciones del artículo 6.1	161
	B) Las obligaciones del artículo 6.2	163
	C) Otras posibles obligaciones de publicidad activa a las que no alcanza la LTBG	164
	IV. INFORMACIÓN DE RELEVANCIA JURÍDICA	165
	V. INFORMACIÓN ECONÓMICA, PRESUPUESTARIA Y ESTADÍSTICA	173
	1. <i>Ámbito de aplicación: sujetos obligados a publicar la información</i>	174
	2. <i>Información objeto de la publicidad activa</i>	175
	A) Contratos	175
	B) Convenios y encomiendas de gestión	179
	C) Subvenciones y ayudas públicas	181
	D) Los presupuestos y el estado de ejecución	182

	E) Cuentas anuales	183
	F) Información referida a los altos cargos y personal de designación política	184
	G) Información estadística sobre el cumplimiento y calidad de los servicios públicos	190
	H) La relación de los bienes inmuebles de las Administraciones públicas	192
VI.	PORTAL DE TRANSPARENCIA	193
	1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	193
	2. <i>Análisis</i>	195
VII.	CONTROL	196
	1. <i>La evolución del texto durante la tramitación de la ley</i>	196
	2. <i>Análisis</i>	198
CAPÍTULO VI. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: PUBLICIDAD PASIVA		
	I. EL OBJETO DEL DERECHO	199
	1. <i>La información pública como objeto del derecho de acceso</i>	199
	2. <i>La concreción de la información desde el punto de vista objetivo</i>	201
	A) Los «documentos» y «contenidos» en el artículo 13 de la LTBG	201
	B) Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso. La restricción del concepto de información pública establecido por el artículo 13.	205
	3. <i>El concepto de información del artículo 13 desde el punto de vista subjetivo.</i>	211
	4. <i>Otras notas definitorias de la información pública objeto del derecho de acceso</i>	212
	II. LA ORGANIZACIÓN AL SERVICIO DE LA INFORMACIÓN. LAS UNIDADES DE INFORMACIÓN	215
	III. EL PROCEDIMIENTO PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO	217
	1. <i>Consideración previa</i>	217
	2. <i>La solicitud de acceso</i>	217
	A) Quién puede presentarla	217
	B) A quién debe dirigirse	218
	C) Medios de presentación	219
	D) Contenido de la solicitud. En particular, la motivación	220
	E) La subsanación y mejora de la solicitud	224
	F) La inadmisión a trámite de las solicitudes	224
	3. <i>La tramitación del procedimiento. La audiencia a terceros afectados</i>	227
	4. <i>La resolución</i>	228
	IV. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO	235
	V. EL SISTEMA DE IMPUGNACION DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO. EN PARTICULAR, LA RECLAMACIÓN ANTE EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	237
	1. <i>Una doble vía de control: la impugnación directa ante los tribunales o la reclamación previa ante la autoridad independiente de control.</i>	237
	2. <i>La reclamación ante la autoridad independiente de control</i>	238
	A) Naturaleza de la reclamación	238
	B) Objeto de la reclamación	239
	C) La entidad competente para la resolución de la reclamación	239
	D) El régimen de la reclamación	241
	3. <i>Algunas consideraciones sobre la reclamación judicial</i>	244
CAPÍTULO VII. BUEN GOBIERNO: ÁMBITO DE APLICACIÓN, PRINCIPIOS GENERALES Y DE ACTUACIÓN, INFRACCIONES DISCIPLINARIAS Y CONFLICTO DE INTERESES		
	I. INTRODUCCIÓN: LA PERMANENTE ACTUALIDAD DEL BUEN GOBIERNO EN EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO Y SU APLICACIÓN EN LA LEY	247

II.	EL SISTEMA DE CONFIANZA POLÍTICA DE LOS ALTOS CARGOS Y EL BUEN GOBIERNO	256
1.	<i>El ámbito de aplicación del buen gobierno en la administración general del estado: la necesaria distinción entre gobierno y administración pública</i> ..	258
2.	<i>El código de buen gobierno y la independencia de los miembros de los organismos reguladores</i>	265
3.	<i>La aplicación del buen gobierno a los altos cargos y asimilados de las entidades locales y de las comunidades autónomas. la cuestión competencial</i>	268
III.	LOS PRINCIPIOS GENERALES DE BUEN GOBIERNO Y LAS INFRACCIONES DISCIPLINARIAS	280
1.	<i>Principios de buen gobierno e infracciones disciplinarias relativas al respeto a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico</i>	283
2.	<i>Principios de buen gobierno e infracciones disciplinarias relacionados con el deber de transparencia en la actividad pública, así como, y al mismo tiempo, con el correlativo deber de secreto</i>	283
3.	<i>Principios de buen gobierno e infracciones disciplinarias asociados a la objetividad, imparcialidad y prevención de conflictos de intereses de los altos cargos</i>	284
4.	<i>Principios de buen gobierno e infracciones disciplinarias sobre el desempeño de las tareas asignadas</i>	285
IV.	INFRACCIONES EN MATERIA DE CONFLICTO DE INTERESES	285
CAPÍTULO VIII: BUEN GOBIERNO: INFRACCIONES EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-PRESUPUESTARIA Y RÉGIMEN SANCIONADOR.		291
I.	EL CONCEPTO DE «BUEN GOBIERNO» Y SU APLICACIÓN AL ÁMBITO DE LA GESTIÓN ECONÓMICA	291
II.	LOS PRINCIPIOS DEL BUEN GOBIERNO COMO ELEMENTOS TELEOLÓGICOS EN LA FORMULACIÓN DEL RÉGIMEN DE OBLIGACIONES EN EL ÁMBITO ECONÓMICO.	294
1.	<i>Principios generales</i>	295
2.	<i>Principios de actuación</i>	296
3.	<i>Funcionalidad y operatividad de los principios</i>	298
III.	UN APUNTE SOBRE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA	298
IV.	EL RÉGIMEN GENERAL DE INFRACCIONES Y SANCIONES Y SU CONCRECIÓN EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE FONDOS PÚBLICOS	303
1.	<i>Regulación general del régimen de resarcimiento por daños</i>	304
A)	El régimen específico de las autoridades contempladas en el artículo 2 LGP	304
B)	Las causas que fundamentan la responsabilidad	308
C)	Procedimiento para la declaración de la responsabilidad y la obligación de indemnización de las autoridades y funcionarios	312
2.	<i>El nuevo régimen de responsabilidad disciplinaria de las autoridades incluídas en el ámbito de aplicación de la LTBG</i>	313
A)	Ámbito de aplicación	313
B)	Los motivos de infracción específicos de la LTBG	314
3.	<i>La interpretación posible y concordada de ambos sectores normativos</i> ..	321
V.	LAS SANCIONES	322
1.	<i>Régimen común. Definición</i> ..	322
2.	<i>Peculiaridades para las infracciones muy graves</i>	323
3.	<i>Criterios de graduación de las sanciones</i>	323
4.	<i>Dos supuestos adicionales: remisión a otros órganos</i>	324
5.	<i>Las consecuencias de la actuación administrativa</i>	324
VI.	ÓRGANO COMPETENTE Y PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES EN EL ÁMBITO DE LAS INFRACCIONES A LAS REGLAS DE BUEN GOBIERNO	325
1.	<i>Administración General del Estado</i>	326

A) Incoación	326
B) Instrucción	326
C) Resolución e imposición de sanciones	327
2. <i>Administraciones territoriales</i>	327
A) Incoación	327
B) Instrucción	327
C) Resolución e imposición de sanciones	327
3. <i>Revisión judicial de las decisiones en la materia</i>	328
VII. LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD. EN ESPECIAL, LA PRESCRIPCIÓN	329
CAPITULO IX. EL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO	331
I. DERECHO SUPRANACIONAL Y COMPARADO	332
II. LAS OPCIONES LEGISLATIVAS EN ESPAÑA	335
III. LA EVOLUCIÓN DEL TEXTO DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LA LEY	337
IV. LA REGULACIÓN LEGAL DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO.	340
1. <i>Naturaleza y régimen jurídico</i>	340
2. <i>Fines</i>	341
3. <i>Composición</i>	342
4. <i>Funciones</i>	345
5. <i>Relaciones con las Cortes Generales</i>	349
6. <i>Reparto de competencias</i>	350
ANEXO: LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	353