monografías
ALTA CALIDAD EN INVESTIGACIÓN JURÍDICA
tirant lo blanch

+Lectura GRATIS en la nube

ROSER ANDREU LLOVET

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: ¿TRUCO O TRATO?

PRÓLOGO DE ALEJANDRO NIETO

62081

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: ¿TRUCO O TRATO?

ROSER ANDREU LLOVET

M. 221788

tirant lo blanch
Valencia, 2022

ÍNDICE

ABREVIATURAS 21

PRÓLOGO 27

ALEJANDRO NIETO
Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid

I

INTRODUCCIÓN 41

II

A VUELTAS CON EL "SIGNIFICADO" LEGAL DE LA TRANSPARENCIA

1. LA TRANSPARENCIA: UN TÉRMINO POLIFACÉTICO Y MULTIFUNCIONAL 47

2. EL SENTIDO QUE PARECE TENER LA TRANSPARENCIA EN LA LEY ESTATAL DE REFERENCIA GENERAL SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 49

   2.1. La transparencia se pretende describir mediante el recurso a una analogía 53

   2.2. La transparencia es inseparable de la información pública 55

   2.3. La transparencia es una cualidad que puede asociarse a los sujetos previstos en el ámbito subjetivo de aplicación de la LT cuando se observa información pública de calidad 57

   2.4. Para acceder a la información pública que permita "transparentar" se requiere el uso de instrumentos eficaces 59

   2.5. La transparencia tiene límites: no debe concebirse desde una óptica absolutista ni extremista 62

   2.6. La transparencia desempeña una función presuntamente útil para alcanzar una serie de objetivos relacionados con la mejora cualitativa del estado democrático de derecho 65

3. SOBRE EL SENTIDO QUE TIENE LA TRANSPARENCIA EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA 67

4. ¿RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA O RÉGIMEN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA? 70

III

INFORMACIÓN PÚBLICA VERSUS TRANSPARENCIA: EL PORQUÉ Y PARA QUÉ DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

1. SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LA TRANSPARENCIA 75

2. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA NO GARANTIZA LA TRANSPARENCIA: ACERCA DE LAS RAZONES Y LOS PROPÓSITOS QUE MOTIVARON LA ELABORACIÓN DE LA LEY 80

2.1. La versión oficial del gobierno: la motivación formal 80

2.2. Las razones que en la MAIN se maximizaron, disfrazaron y silenciaron 81

2.2.1. Consideraciones iniciales 81

2.2.2. Una cuestión cuya importancia se maximiza en la MAIN: La regulación del acceso a la información pública en la Unión Europea, el Consejo de Europa y sus Estados miembros 83

2.2.3. Una cuestión que en la MAIN se disfraza: De la pretendida intención de incrementar la calidad democrática a la voluntad de reducir las críticas relacionadas con el déficit democrático 93

2.2.4. Una cuestión que en la MAIN se silencia: la eficacia práctica de la supervisión de la actividad pública por parte de la ciudadanía 98

3. ENTRE LA INFORMACIÓN Y LA MANIPULACIÓN 101

IV

SOBRE EL ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LT

1. REMISIÓN BIBLIOGRÁFICA 107

2. LOS DISTINTOS NIVELES DE SUJECIÓN A LA LEY 114

2.1. Consideraciones iniciales 114

2.2. Los sujetos que se entienden comprendidos en un círculo que conlleva una sujeción directa y máxima (art. 2.1. apartados a, b, c, d, g, h, i LT) 116

2.3. Los sujetos que se consideran integrados en un círculo que implica una sujeción directa e intermedia (art. 2.1. apartados e, f LT) 118

2.4. Los sujetos que se entienden incluidos en un círculo que supone una sujeción directa y mínima (art. 3 LT) 119

2.5. Los sujetos que se consideran comprendidos en un círculo que implica una sujeción mediata o indirecta y mínima (art. 4 LT) 122

3. LOS DEBERES DE PUBLICIDAD ACTIVA EN LA LT 124
4. EL PROCEDIMIENTO OFICIAL DE EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS GARANTÍAS..... 132
4.1. Consideraciones previas 132
4.2. Las causas de inadmisión a trámite y los límites sustantivos en la LT 132
4.2.1. Los límites relacionados con el ámbito subjetivo de aplicación (arts. 2 a 4 LT) 133
4.2.2. La definición de información pública como causa de inadmisión a trámite (art. 13 LT) 133
4.2.3. La existencia de regímenes específicos de acceso a la información pública (Disposición adicional primera LT).... 135
4.2.4. Las causas de inadmisión a trámite que figuran en el art. 18 LT 136
4.2.5. Los límites previstos en los arts. 14 y 15 LT 138
4.3. El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública dispuesto en la LT 152
4.4. Régimen de garantías del derecho de acceso a la información pública 161
4.4.1. Vías de reclamación 161
4.4.2. La reclamación potestativa en el ámbito estatal 162
4.4.3. La reclamación potestativa en el ámbito autonómico.... 168
4.5. El procedimiento de acceso a la información pública previsto en la LT como "régimen general" de acceso a la información pública 171

V

LOS PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LOS DEBERES DE PUBLICIDAD ACTIVA EN LA AGE Y SUS ENTIDADES ADSCRITAS

1. A LOS EFECTOS TEÓRICOS: UN MODELO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA BASADO EN LA DISPERSIÓN DE LA INFORMACIÓN QUE SE DIFUNDE DE OFICIO 185
2. A LOS EFECTOS PRÁCTICOS: UN MODELO A CABALLO ENTRE LA "CONCENTRACIÓN" Y LA "DISPERSIÓN" DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA QUE SE DIFUNDE *MOTU PROPRIO*..... 187
2.1. Acerca del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado..... 187
2.2. La "transparencia" a la carta: el caso de los sujetos que cumplen los deberes de publicidad activa cómo y en la medida en que les apetece..... 191

2.3. La "transparencia" fantasma: el caso de las entidades que carecen de página web propia o que disponen de una página web en la que no figura la información que debe difundirse de oficio 194
2.4. A propósito de una guía de orientación ciudadana que no guía ni orienta al ciudadano 195
2.5. La publicidad fragmentada y duplicada de la información sujeta a los deberes de publicidad activa 196
3. SOBRE LAS ¿(IM)POSIBLES? SOLUCIONES PARA REMEDIAR LOS DESAJUSTES QUE AFECTAN A LA PUBLICIDAD ACTIVA 202

VI

LA PROLIFERACIÓN DE LEYES AUTONÓMICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. A PROPÓSITO DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A SER "TRANSPARENTES" EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA 213
1.1. Consideraciones iniciales 213
1.2. Las normas autonómicas que excluyen de su ámbito subjetivo de aplicación a algunos sujetos incluidos en la legislación estatal: el caso de las entidades que integran la administración local 214
1.3. Las normas autonómicas que imponen deberes y obligaciones a sujetos que no se encuentran previstos en el ámbito subjetivo de aplicación de la LT 220
1.3.1. Nuevos sujetos obligados por parte de la legislación autonómica 220
1.3.2. Breve alusión a la inclusión de los fondos sin personalidad jurídica en la LT de Andalucía: ¿acaso las masas patrimoniales ahora son sujetos obligados? 242
1.3.3. A propósito de la "transparencia" de los grupos de interés en Cataluña 245
1.4. Las normas autonómicas que modulan la sujeción dada a ciertos sujetos incluidos en la LT con la voluntad de intensificarla en el ámbito territorial en el que son de aplicación 256
1.4.1. La intensificación de la sujeción dispuesta en la LT por parte del legislador autonómico: De la sujeción indirecta a la sujeción directa. De la sujeción mínima a la sujeción intermedia. De la sujeción intermedia a la sujeción máxima 256

1.4.2. La "mutación" de la sujeción impuesta a las Federaciones Deportivas y a los Clubs Deportivos en la legislación autonómica: un caso de descoordinación total con la naturaleza ontológica asumida por la legislación deportiva 269
1.4.3. La "transparencia" de los Parlamentos autonómicos: ¿un paso adelante? 281

2. LOS DEBERES DE PUBLICIDAD ACTIVA EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA 299
2.1. El incremento de los deberes de publicidad activa por mor de la legislación autonómica 299
2.2. Los Portales de Transparencia de la Administración General de la CCAA y sus entidades instrumentales 313
2.2.1. Los diversos modelos de difusión de la información que debe ser objeto de publicidad activa establecidos en la legislación autonómica 313
2.2.2. La opción legal por el modelo desconcentrado de difusión de la información del sector público que en ocasiones concentra alguna información de los entes instrumentales que deberían publicarla por su propia cuenta 316
2.2.3. La opción legal por el modelo híbrido de difusión de la información 319
2.2.4. La opción legal por el modelo concentrando de difusión de la información pública que no termina siendo concentrado en la praxis 322
2.2.5. Las leyes que no dejan resuelta la cuestión y han conllevado más modelos caóticos de difusión de la información 325
2.3. La impunidad que supone el incumplimiento de los deberes de publicidad activa en el ámbito autonómico 331
2.4. La eficiencia y la eficacia de la publicidad activa 339
2.4.1. Consideraciones previas 339
2.4.2. La eficiencia de la publicidad activa 341
2.4.3. La eficacia de la publicidad activa 344

3. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO: ALGUNAS DUDAS DE COMPATIBILIDAD CON LA LEGISLACIÓN BÁSICA 353

4. SOBRE LA NECESIDAD DE DICTAR NORMAS AUTONÓMICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 361

VII

LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL Y SUS ENTES ADSCRITOS

1. LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS Y LAS MANCOMUNIDADES 375
1.1. El caso de los pequeños municipios 375
1.2. Breve referencia a las mancomunidades 391
2. EL AUXILIO A LOS MUNICIPIOS POR PARTE DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES: ¿UNA SOLUCIÓN EFECTIVA? 393
3. LAS ENTIDADES VINCULADAS O DEPENDIENTES DE LOS MUNICIPIOS: MÁS INCUMPLIMIENTOS IMPUNES 397

VIII

LA SUJECIÓN A LA LT DE LAS CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO EN SU ACTIVIDAD SUJETA A DERECHO ADMINISTRATIVO

1. CONSIDERACIONES INICIALES 405
2. ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DE LA INFORMACIÓN QUE DEBE SER OBJETO DE PUBLICIDAD *MOTU PROPRIO* CON ARREGLO A LA LT 407
2.1. Sobre la guía de transparencia de las corporaciones de derecho público que ofrece el CTBG 407
2.2. La información institucional y organizativa 411
2.3. Contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas 412
2.4. Los presupuestos, las cuentas anuales, los informes de auditoría y las retribuciones de sus máximos responsables 419
3. UNA PINCELADA ACERCA DE LA INFORMACIÓN QUE PUEDE LLEGAR A SER ACCESIBLE A INSTANCIA DE PARTE 430

IX

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

1. A PROPÓSITO DE LOS SUJETOS INCLUIDOS EN EL ART. 2.1.F LT 441
2. SOBRE LA REMISIÓN QUE EFECTÚA LA DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA DE LA LT A LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS Y LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS. ¿ES LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA UNA FORTALEZA INFRANQUEABLE? 444

3. BREVE REFERENCIA A LA PUBLICIDAD ACTIVA Y AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ANTE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES O DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL 455

4. LA POSIBILIDAD DE RECONOCER EL ACCESO A LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA ACTIVIDAD TÍPICA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL 465

4.1. Sobre el sometimiento a la ley de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en su actividad sujeta a Derecho Administrativo 465

4.2. La posibilidad de sujetar a los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en su integridad: ventajas e inconvenientes 472

X

LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LAS ORGANIZACIONES SINDICALES, LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES, LAS ENTIDADES SUBVENCIONADAS Y LOS SUJETOS SOMETIDOS INDIRECTAMENTE A LA LEY

1. SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES Y LAS ENTIDADES SUBVENCIONADAS 481

1.1. La presencia disfuncional de las entidades privadas en la LT 481

1.2. Los deberes de publicidad activa de las organizaciones sindicales y empresariales 484

1.3. Los deberes de publicidad activa de los partidos políticos 492

1.4. Los deberes de publicidad activa de las entidades privadas subvencionadas 501

1.5. Una reflexión acerca de la funcionalidad de los deberes de publicidad activa de los sujetos previstos en el art. 3 LT a los efectos de permitir informar al ciudadano y controlar las malas prácticas 509

2. LA SUJECIÓN INDIRECTA: LOS SUJETOS PRIVADOS QUE EJERCEN POTESTADES ADMINISTRATIVAS O QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS QUE NO SE PUEDEN ENTENDER INCLUIDOS EN LOS ARTS. 2 Y 3 LT 529

XI

ALGUNAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. SOBRE LA NECESIDAD DE ACREDITAR LA IDENTIDAD Y FIRMAR LA SOLICITUD. ACERCA DE LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA QUE SE EFECTÚE LA PRÁCTICA DE LAS NOTIFICACIONES 541
1.1. Consideraciones iniciales 541
1.2. La presentación de solicitudes de acceso a la información pública ante las Administraciones Públicas a través de formularios telemáticos y otros soportes que no exigen acreditar la identidad ni firmar la solicitud: ¿un supuesto válido? 542
2. A PROPÓSITO DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A TODA PERSONA. SOBRE LA MOTIVACIÓN VOLUNTARIA DE LA SOLICITUD 570
2.1. Acerca del reconocimiento del derecho a "cualquier persona" 570
2.2. Acerca de la motivación de la solicitud 573
3. SOBRE LA SUBSANACIÓN DE LA SOLICITUD 576

XII

LA APLICACIÓN DE LAS CAUSAS DE INADMISIÓN A TRÁMITE Y LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

1. LA INADMISIÓN A TRÁMITE DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 583
1.1. Consideraciones iniciales 583
1.2. Las causas tasadas en el art. 18 LT 584
1.2.1. La información que se encuentra en curso de elaboración o de publicación general (art. 18.1.a LT) 584
1.2.2. La información auxiliar o de apoyo (art. 18.1.b LT) 589
1.2.3. La información que debe ser objeto de reelaboración (art. 18.1.c LT) 604
1.2.4. Las solicitudes dirigidas a un órgano incompetente cuando se desconozca el órgano competente para resolver (art. 18.1.d LT) 643
1.2.5. Las solicitudes repetitivas o abusivas (art. 18.1.e LT) 648
1.3. Otros supuestos de inadmisión a trámite 661
1.3.1. Consideraciones previas 661

1.3.2. El objeto de la solicitud no constituye información pública o queda al margen de la LT 662
1.3.3. No resulta aplicable el régimen general de acceso a la información pública previsto en la LT (Disposición adicional primera LT) 677

2. ALGUNOS PROBLEMAS OBSERVADOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LA SOLICITUD: LAS DILACIONES INDEBIDAS Y EL TRÁMITE DE AUDIENCIA 720
2.1. Consideraciones previas 720
2.2. El retraso en trasladar la solicitud al órgano competente para resolver 720
2.3. Los casos en los que se produce la inadmisión a trámite de la solicitud en lugar de su reenvío 725
2.4. La interpretación de la denominada "regla de autor" 726
2.5. La audiencia a los terceros afectados 730

3. LOS LÍMITES SUSTANTIVOS PREVISTOS EN EL ART. 14 LT 738
3.1. Consideraciones previas 738
3.2. El criterio interpretativo conjunto de la Presidencia del CTBG y la Dirección de la AEPD 740
3.3. La seguridad nacional (art. 14.1.a LT) y la defensa (art. 14.1.b LT) 742
3.4. Las relaciones exteriores (art. 14.1.c LT) 757
3.5. La seguridad pública (art. 14.1.d LT) 766
3.6. La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (art. 14.1.e LT) 778
3.7. La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva (art. 14.1.f LT) 789
3.8. Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (art. 14.1.g LT) 804
3.9. Los intereses económicos y comerciales (art. 14.1.h LT) 814
3.10. La política económica y monetaria (art. 14.1.i LT) 851
3.11. El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (art. 14.1.j LT) 854
3.12. La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión (art. 14.1.k LT) 871
3.13. La protección del medio ambiente (art. 14.1.l LT) 900

4. LA PROTECCIÓN DE DATOS DE CARÁCTER PERSONAL (ART. 15 LT) 904
4.1. Los Criterios Interpretativos de la Presidencia del CTBG y el Director de la AEPD 904

4.1.1. El Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio, relativo al acceso a las RPT y las retribuciones 905
4.1.2. El Criterio Interpretativo 4/2015, de 23 de julio, acerca de la publicidad de los datos del DNI y la firma manuscrita 909
4.1.3. El Criterio Interpretativo 2/2016, de 5 de julio, acerca de la información relativa a las agendas de los responsables públicos 910
4.2. La aplicación del art. 15 LT 914

XIII

LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA AGE Y SUS ENTIDADES ADSCRITAS. BREVE REFERENCIA AL CTBG

1. LA RESOLUCION EXPRESA 955
1.1. Consideraciones iniciales 955
1.2. El plazo para dictar y notificar resolución expresa 957
1.3. La motivación de la resolución 968
1.4. El sentido de la resolución 979
1.4.1. Los datos engañosos que ofrece el Portal de Transparencia de la AGE y la tasa de reclamación 980
1.4.2. Acerca de la discrecionalidad de la que puede disponer el órgano encargado de resolver 989
2. LA DENEGACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO 995
3. LA FORMALIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL PAGO DE TASAS 1023
3.1. La formalización del acceso a la información 1023
3.2. El pago de tasas para acceder a la información solicitada 1034
4. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL CTBG 1035
4.1. Consideraciones previas 1035
4.2. A propósito de la designación del Presidente, la composición del CTBG y las funciones que tiene asignadas 1036
4.3. Algunas cuestiones relacionadas con el procedimiento de reclamación 1039
4.3.1. Algunas cuestiones relacionadas con la admisión a trámite de la reclamación 1039
4.3.2. Algunas cuestiones relacionadas con la tramitación de la reclamación 1040

4.3.3. Algunas cuestiones relacionadas con la finalización del procedimiento y la formalización del acceso a la información 1043

XIV
REFLEXIÓN FINAL

1. LA APUESTA POR LA DEROGACIÓN DE LA PUBLICIDAD ACTIVA.. 1053
2. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: LA POSIBILIDAD DE REALIZAR ALGUNAS MEJORAS Y LA IMPOSIBILIDAD DE SOLVENTAR TODOS LOS PROBLEMAS PRÁCTICOS 1059
3. LA CONTROVERTIDA UTILIDAD DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA 1064

BIBLIOGRAFÍA 1073