

N.º 20 - 2016

TRIA

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS
DE ANDALUCÍA

TRIA

20



TRIA

REVISTA ARCHIVÍSTICA DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA

20

FINES DE TRIA:

La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de los asociados, al servicio de todos los archiveros y estudiosos de estos temas en general, en el ámbito andaluz y español. Su campo son todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

EDITA:

Asociación de Archiveros de Andalucía
Apdo. 315
Sevilla 41080
Tel. 639 244 456
www.archiverosdeandalucia.org
aaa@archiverosdeandalucia.org

DISEÑO DE LA CUBIERTA:

Iris Gráficos Servicio Editorial, S.L.

MAQUETACIÓN:

Fernando Fernández. ed-Libros. Tomares. Sevilla

COLABORACIONES

Quienes deseen publicar sus artículos en el próximo número deben remitir los originales antes del 15 de junio de 2016.

Los autores se atenderán a las normas de presentación de artículos recogidas en la sección PUBLICACIONES de www.archiverosdeandalucia.org

ISSN: 1134-1602

DEP. LEGAL: SE-4.480-2004

© De los textos publicados los autores

© De la edición la Asociación de Archiveros de Andalucía

No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

FINES DE TRIA:

La revista TRIA, de periodicidad anual, trata de ser un órgano de expresión y de formación profesional permanente de la Asociación de Archiveros de Andalucía, al servicio de los archiveros e interesados por los trabajos sobre los Archivos, en el ámbito andaluz y español. Su campo de trabajo incluye todos los problemas teóricos y prácticos que plantea la profesión, sin limitaciones apriorísticas de ningún tipo, exceptuando el interés y la calidad de los trabajos presentados para su publicación. Las ideas y opiniones vertidas en los trabajos publicados son responsabilidad de sus autores, y en ningún caso expresan el estado de la opinión de la revista o de la Asociación como tal.

PRESENTACIÓN DE ORIGINALES:

Todas las colaboraciones deberán entregarse en fichero electrónico a través de correo electrónico, atendiendo a las normas de publicación aprobadas por la revista y recogidas en la sección PUBLICACIONES de www.archiverosdeandalucia.org. Los trabajos presentados deben ser originales y no haber sido publicados con anterioridad, ni estar pendientes de dictamen de cualquier otra publicación. El Consejo de Redacción de TRIA no se hace responsable, en ningún caso, de la credibilidad y autenticidad de los trabajos. Se aceptan trabajos en español e inglés. El plazo para presentación de los trabajos finalizará el 15 de junio de cada año.

PROCESO DE EVALUACIÓN:

El método de evaluación de TRIA es el denominado de «doble ciego», con el fin de preservar el anonimato tanto del autor del texto como de los evaluadores. El Consejo de Redacción decidirá sobre la publicación del texto a la luz de los informes, que serán dos como mínimo. En el caso de que un artículo no se adecue a la línea general de la revista, será devuelto a su autor sin necesidad de evaluación. El secretario de la revista notificará al autor la decisión tomada sobre su trabajo. En caso de aceptación, el secretario podrá adjuntar, además, la relación de modificaciones sugeridas por los evaluadores. La decisión última de publicar un texto puede estar condicionada a la introducción de estas modificaciones por parte del autor. Tanto los artículos rechazados como los informes de los evaluadores se conservarán en el archivo de la revista.

COPYRIGHT:

Todos los trabajos publicados en la Revista TRIA son propiedad de sus autores. La propiedad de la edición de la revista es propiedad de la Asociación de Archiveros de Andalucía. Es obligatorio hacer mención a la publicación en la que ha aparecido el texto, mencionando y remitiendo a la edición de la Asociación de Archiveros de Andalucía. No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra, ni su tratamiento informático, ni su transmisión por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, fotocopia u otros medios sin el permiso previo y por escrito de la Asociación de Archiveros de Andalucía.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD:

Los nombres y direcciones de correo-e y cualquier otro dato de índole personal introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito ni podrán solicitarlos cualquier persona distinta al interesado.

CONSEJO EDITORIAL:

Director: Jorge Pérez Cañete (Consejería de Cultura, Junta de Andalucía)
Secretaría: María del Mar Rodríguez Ruíz (Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía)

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mateo Páez García (Consejería de Cultura, Junta de Andalucía)
Margarita Gómez Gómez (Universidad de Sevilla)
Carmen Barriga Guillén (Archivo de la Diputación Provincial de Sevilla)
Marcos Fernández Gómez (Archivo Municipal de Sevilla)
Esther Cruces Blanco (Archivo Histórico Provincial de Málaga)
José María Carmona Domínguez (Archivo Municipal de Carmona)
Ana Melero Casado (Consejería de Cultura, Junta de Andalucía)
Francisco Fernández López (Archivo Histórico Provincial de Sevilla)
Reyes Rojas García (Archivo General de Indias)

CONSEJO ASESOR:

José Ramón Cruz Mundet (Universidad Carlos III de Madrid)
Arsenio Sánchez Hernampérez (Biblioteca Nacional de España)
Joaquím Llansó Sanjuán (Servicio de Archivos y Patrimonio Documental del Gobierno de Navarra)
Manuel Romero Tallafigo (Universidad de Sevilla)
Manuel Ravina Martín (Archivo General de Indias)
Anabella Barroso Arahetes (Archivo Histórico Eclesiástico de Vizcaya)
Ramón Albert y Fugueres (Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents
Universidad Autónoma de Barcelona)
Antonia Heredia Herrera (Archivera)
Antonio González Quintana (Subdirector General de Archivos, Comunidad de Madrid.)
Luis Torres Freixinet (Archivo Municipal de Zaragoza)
Luis Hernández Olivera (Universidad de Salamanca)
María Luisa Conde Villaverde (Fiscalía General del Estado)
Severiano Fernández Ramos (Universidad de Cádiz)

ÍNDICE



PRESENTACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA	
MATEO A. PÁEZ GARCÍA	11
RETOS NUEVOS PARA UNA ANTIGUA ARCHIVÍSTICA: <i>LAS CIENCIAS AUXILIARES</i>	
MANUEL ROMERO TALLAFIGO.....	17
TIEMPOS DE CAMBIO. REFLEXIONES SOBRE LA DOCTRINA ARCHIVÍSTICA EN ESPAÑA (1985/2015)	
LUIS HERNÁNDEZ OLIVERA	43
MARCO NORMATIVO DE LOS ARCHIVOS EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS	
SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS.....	73
EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DE LA PRÁCTICA ARCHIVÍSTICA: LA APLICACIÓN DE NUEVOS CONCEPTOS MEDIANTE UNA NUEVA METODOLOGÍA PARA ALCANZAR NUEVOS OBJETIVOS	
MARÍA LUISA CONDE VILLAVERDE	121
LA RECEPCIÓN DEL <i>RECORDS MANAGEMENT</i> EN LA ARCHIVÍSTICA: UN CASO DE ÉXITO	
JOSÉ RAMÓN CRUZ MUNDET	147
LA NORMALIZACIÓN EN GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ARCHIVOS. LOS ARCHIVOS, A ESCENA	
JOAQUIM LLANSÓ SANJUAN	159
HACIA LA NORMALIZACIÓN DE LA FORMACIÓN EN ARCHIVÍSTICA Y GESTIÓN DE DOCUMENTOS	
ALFRED MAURI MARTÍ.....	181
LA COORDINADORA DE ASOCIACIONES DE ARCHIVEROS Y LA EVOLUCIÓN DE LA PROFESIÓN DEL ARCHIVERO	
MIGUEL ÁNGEL GACHO SANTAMARÍA	211

NUEVAS PERSPECTIVAS Y OPORTUNIDADES PARA LOS CENTROS DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN: COMPETENCIAS DIGITALES DE SUS PROFESIONALES ANA REAL DURO	227
TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA. EN PARTICULAR, EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ	237
DEL DERECHO A SABER AL DERECHO A LA VERDAD: EL PAPEL DE LOS ARCHIVEROS EN LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTONIO GONZÁLEZ QUINTANA	255
LA GESTIÓN DE LOS DOCUMENTOS EN EL CORAZÓN DEL CAMBIO ANTONIA HEREDIA HERRERA	271
LA CLASIFICACIÓN EN ARCHIVOS PERSONALES DE CIENTÍFICOS: EL CASO DEL INGENIERO LEONARDO TORRES QUEVEDO LUCÍA FERNÁNDEZ GRANADOS	291
LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL: DEFINICIÓN DE UN MODELO MATEO A. PÁEZ GARCÍA	307
ARCHIVO JUDICIAL TERRITORIAL DE MÁLAGA: CREACIÓN Y EVOLUCIÓN ENRIQUETA JIMÉNEZ CARRILLO DE ALBORNOZ	323
RINCÓN DE LA VICTORIA (MÁLAGA): EXPERIENCIAS SOBRE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. SARA GALVÁN BAUTISTA	343
EL PROCESO DE GESTIÓN DOCUMENTAL EN UN ORGANISMO PÚBLICO: DISEÑO Y PUESTA EN MARCHA EN EL INSTITUTO ANDALUZ DE PATRIMONIO HISTÓRICO PILAR ACOSTA IBÁÑEZ	353
EL ARCHIVO MUNICIPAL DE MÁLAGA: DE LOS REYES CATÓLICOS A LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA MARÍA ISABEL VILA GONZÁLEZ.....	379
EL ARCHIVO MUNICIPAL DE SEVILLA: TRES DÉCADAS DECISIVAS, 1984-2014 MARCOS FERNÁNDEZ GÓMEZ - INMACULADA FRANCO IDÍGORAS	397

EL PATRIMONIO FOTOGRÁFICO: LA FOTOTECA MUNICIPAL DE SEVILLA INMACULADA MOLINA ÁLVAREZ.....	415
LA REPROGRAFÍA ANTE EL RETO DE LA PRESERVACIÓN Y DIFUSIÓN DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL. EL DEPARTAMENTO DE REPROGRA- FÍA DEL SERVICIO DE ARCHIVO, HEMEROTECA Y PUBLICACIONES, DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA JOSÉ LUIS AZCÁRATE AGUILAR	431
LOS ARCHIVOS Y SUS PROFESIONALES EN EL NUEVO MUNDO DE LA COMUNICACIÓN JOSE AQUESOLO VEGAS	447
VEINTICINCO AÑOS DE LOS CUERPOS ESPECIALES DE FACULTATIVOS DE ARCHIVO Y AYUDANTES DE ARCHIVO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA JAVIER LOBATO DOMÍNGUEZ	467
LA EVOLUCIÓN EN EL ACCESO A LOS REGISTROS NOTARIALES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS A TRAVÉS DE DOS VISIONES: LA DEL INVESTIGA- DOR Y LA DEL ARCHIVERO CAROLINE MÉNARD - ANA NASEIRO RAMUDO	495
REFLEXIONES SOBRE LA PROFESIÓN DE LOS ARCHIVEROS MUNICIPA- LES QUE EMPEZARON HACE TREINTA AÑOS JOSÉ MARÍA CARMONA DOMÍNGUEZ	511
LOS AÑOS QUE OBSERVAMOS PELIGROSAMENTE: ARCHIVOS UNIVER- SITARIOS Y WEBS PUNTO CERO RODRIGO DE LUZ CARRETERO.....	533
LA CONTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN DE DOCUMENTOS A LA TRANS- PARENCIA. EL CASO DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE OBRAS Y SERVICIOS DE INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE ISABEL MEDRANO CORRALES.....	551
EL ESQUEMA DE TIPO DOCUMENTAL DE LA NORMA TÉCNICA DE IN- TEROPERABILIDAD DE DOCUMENTO ELECTRÓNICO: ADAPTACIÓN Y USO EN LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN DOLORES CARNICER ARRIBAS.....	573
“ARCHIVOS EN ACCESO ABIERTO. EXPERIENCIAS EN NUESTRO PAÍS” LOLA LÓPEZ FALANTES	591

**TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA.
EN PARTICULAR, EL DERECHO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN**

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA. EN PARTICULAR, EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

Recibido: 22/01/16

Aceptado: 11/02/16

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En el número 19 de la Revista TRIA de la Asociación de Archiveros de la Junta de Andalucía publiqué ya un artículo titulado “La Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno y sus efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a los documentos públicos”, en el que, con origen en la ponencia presentada, en octubre de 2013, en las “IV Jornadas Archivísticas andaluzas: Los archivos ante los nuevos marcos normativos”, exponía los extremos más destacados de la Ley estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno (LTBG). Dos años tarde, en noviembre de 2015, tuve, otra vez, la oportunidad de participar, gracias a la generosidad de esa misma asociación, en las “*Jornadas internacionales. La gestión de los documentos y de los archivos en España: 30 años de cambios*” en donde fui invitada, de nuevo, a abordar el régimen de la transparencia de la actividad pública, con especial atención al derecho de acceso a la información, lo que me permitió, y me permite ahora, completar y actualizar cuanto allí exponía, toda vez que en el periodo transcurrido entre un encuentro y otro se han producido varios hechos relevantes en la materia; el más significativo, sin duda, la promulgación por casi todas las Comunidades Autónomas de Leyes sobre Transparencia. Andalucía lo hizo en junio de 2014 con la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública (LTPA). A ello debe añadirse la entrada en vigor de la norma estatal en Comunidades Autónomas y Entidades locales¹, el desarrollo de los portales de transparencia y la puesta en funcionamiento del Consejo estatal

1. Véase Disposición Fina Novena de la LTBG. La entrada en vigor de la norma para las entidades locales ha determinado que, muchas de ellas, hayan dictado disposiciones propias en la materia que, en la mayoría de los casos, han seguido lo dispuesto en la “Ordenanza tipo sobre Transparencia, acceso a la información y reutilización”, aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias en su sesión de 27 de mayo de 2014.

de Transparencia y Buen Gobierno, con la finalidad, según establece el artículo 34 de la LTBG, de “promover la transparencia de la actividad pública, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno”. Igualmente ha iniciado su actividad el Consejo andaluz de Transparencia y Protección de datos, cuyos estatutos fueron aprobados por el Decreto del Consejo de Gobierno 434/2015, de 29 de septiembre. Nos encontramos, pues, en un momento especialmente oportuno para examinar como, la regulación del derecho de acceso de la Ley estatal está siendo completada por el ordenamiento autonómico, así como para valorar su incipiente aplicación.

II. BREVE REFERENCIA AL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS LEYES SOBRE TRANSPARENCIA PÚBLICA

Antes de exponer algunos de los contenidos más destacados de las Leyes de Transparencia, conviene dejar constancia del ámbito subjetivo de aplicación de estas disposiciones, un ámbito amplio y complejo de cuyo examen me he ocupado con detalle en ocasiones anteriores². Al objeto de este estudio basta con tener en cuenta que las Leyes de Transparencia son aplicables, como resulta de los artículos 2 de la LTBG y 3 de la LTPA, a todas las Administraciones Públicas territoriales y a las entidades de Derecho Público, cualquiera que sea su denominación y régimen jurídico, dependientes de ellas. Ahora bien, estas normas incorporan también a su ámbito a otros sujetos diversos en la medida en que su actividad se rija por el Derecho Administrativo. Son los casos de las Corporaciones de Derecho Público, la propia “Casa de su Majestad el Rey” y de otros Poderes del Estado como el Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional o Consejo General del Poder Judicial –en la Comunidad de Andalucía, su Parlamento, el Defensor del Pueblo y la Cámara de Cuentas-. Los mandatos de las normas sobre transparencia pública se aplican igualmente, y en tercer lugar, a otro conjunto de sujetos que, aun contando con personalidad jurídica privada, se encuentran vinculados a las Administraciones Públicas y ejercen una función o cometido público, como son los casos de determinadas sociedades mercantiles³ y de “las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones”. Finalmente extienden su aplicación, atendiendo así a una fuerte demanda social expresada durante el proceso de elaboración de la norma, a “partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales” y, en general, a

2. “Capítulo III. Transparencia: Ámbito subjetivo” (E. GUICHOT (Coor.) *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 63-96). En un artículo posterior titulado “La Ley de Transparencia de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado” examiné el ámbito subjetivo de aplicación de esta Ley, incidiendo especialmente en sus novedades respecto de la disposición estatal (*Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014, pp. 43-52).

3. Artículos 2.1.g) y 3.1.i) de la LTBG y LTPA, respectivamente.

todas las entidades privadas, cualquiera que sea su denominación, naturaleza y régimen jurídico, que reúnan alguna de las condiciones previstas en el artículo 3 de la LTBG: a) “Que en el periodo de un año reciban recursos públicos por importe superior a 100.000 euros”; o b) “Que al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales sea de procedencia pública siempre y cuando esa cifra alcance la cantidad de 5.000 euros”⁴. Estos sujetos no quedan vinculados, sin embargo, por todo el régimen de la Ley, pues, como expresamente dispone este mismo precepto, solo le son aplicables las disposiciones del Capítulo II del Título I, esto es, el régimen de la publicidad activa y no, por consiguiente, el del derecho de acceso a la información regulado en el Capítulo III de ese mismo Título⁵.

III. PUBLICIDAD ACTIVA Y PUBLICIDAD PASIVA: EJES VERTEBRADORES DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA EN LA REGULACIÓN VIGENTE

La regulación de la transparencia pública se vertebra, tanto en la disposición estatal como en el ordenamiento autonómico, sobre los ejes formados por las denominadas publicidad activa y publicidad pasiva. En términos del Preámbulo de la LTPA, la publicidad activa “implica la difusión por propia iniciativa de la información que obra en poder de los poderes públicos”. En la publicidad pasiva, por el contrario, “es la ciudadanía la que toma la iniciativa, recabando de los poderes públicos información que obra en su poder”, lo que es lo mismo, ejerce el derecho de acceso a la información. Centramos aquí nuestra atención en la publicidad activa, dejando para el epígrafe siguiente el examen de este derecho.

La LTBG impone a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación un deber de información de oficio sobre contenidos muy diversos que sistematiza en tres grandes categorías: la “información institucional, organizativa y de planificación”, la “información de relevancia jurídica” y la “información económica, presupuestaria y estadística”, que concretan sus artículos 6, 7 y 8, respectivamente.

La LTPA, al igual que otras Leyes autonómicas, ha completado las previsiones de la estatal con la introducción de nuevas categorías de información surgidas, por lo general, del desarrollo de obligaciones integradas en alguno de los grupos que esta prevé. Destacan, como categorías propias en la norma andaluza, “la información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad

4. El artículo 5.1 de la LTPA, en un intento de concreción, tipifica algunos de los sujetos que han de entenderse comprendidos en la norma: “las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, las corporaciones, asociaciones, instituciones (y) entidades representativas de intereses colectivos”.

5. El Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno en su “Criterio interpretativo” número de 11 de mayo de 2015 (N/REF: C/03/2015) se ha pronunciado sobre el “alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas”.

de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley” que sistematiza y completa las previsiones en esta materia que la disposición estatal recoge en su artículo 8 en el ámbito de “la información económica, presupuestaria y estadística”; la información sobre “planificación y evaluación” que en la LTBG aparece unida a “la institucional y organizativa”, o “la información sobre contratos, convenios y subvenciones” que en la norma estatal se integra en la “información económica, presupuestaria y estadística”. La LTPA completa además el contenido de las categorías previstas en la Ley del Estado. Así por ejemplo, y en el ámbito de la “información institucional y organizativa”, extiende la publicidad al inventario de entes de la Comunidad Autónoma, a numerosas cuestiones en materia de personal o a “las agendas institucionales de los gobiernos”, lo que había sido muy demandado en el proceso de elaboración de la Ley estatal y que esta finalmente no incluyó. En el capítulo relativo a la información económica, de otra parte, se obliga a dar cuenta sobre la financiación de la Comunidad Autónoma y la deuda pública existente⁶. Ha de tenerse en cuenta también que para la Ley andaluza las obligaciones de transparencia establecidas en su Título II tienen el “carácter de mínimas y generales”, pudiendo ser ampliadas reglamentariamente por el Consejo de Gobierno y las Entidades locales de acuerdo con la habilitación que les confiere el artículo 17.3⁷. De igual modo, y como dispone el 9.2, las obligaciones establecidas en la Ley “se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”. Tampoco puede finalmente olvidarse que la ampliación de la información que se ofrece puede venir simplemente de la práctica administrativa. Nada se opone a ello y aquí no existe reserva de ley alguna⁸.

6. Las obligaciones de publicidad activa están establecidas en el Título II de la norma. De su análisis me he ocupado en “La Ley de Transparencia de Andalucía: Sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado” (op. cit., pp. 52-62).

7. La LTPA avanza igualmente sobre la estatal en relación concretamente con las entidades locales en dos previsiones importantes. La que en el artículo 21 les exige “salvo que concurran causas justificadas de imposibilidad técnica o económica”, el acceso a las sesiones plenarias “a través de Internet, bien retransmitiendo la sesión, bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma”. Igualmente permite que las personas asistentes puedan “realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución”. El artículo 22, de otra parte, impone “al Consejo de Gobierno de la Junta y a los órganos colegiados de los ayuntamientos, diputaciones y mancomunidades de municipios”, que “sin perjuicio del secreto o reserva de sus deliberaciones” y respetando “la información respecto de la que deba mantenerse alguna reserva”, hagan “públicos con carácter previo a la celebración de sus reuniones el orden del día previsto y, una vez celebradas, los acuerdos que se hayan aprobado, así como la información contenida en el expediente que se haya sometido a su consideración, en los términos que se establezcan reglamentariamente”.

8. En tal sentido, E. GUICHOT, “Capítulo V. Publicidad activa”, E. GUICHOT (Coor.) *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., p. 155.

Ahora bien, es claro que tan importante es definir el contenido de la información que ha de hacerse pública, como determinar la forma en la que ésta ha de ofrecerse. A esta segunda finalidad responden las normas y principios generales que recogen los artículos 5 de la LTBG y 9 de la LTPA referidos a tres cuestiones fundamentales: cuando se ha de hacer pública la información, como ha de ofrecerse y en donde.

La información, como determina el artículo 5.1 de la LTBG, se ha de publicar “de forma periódica y actualizada”, y respetando los límites impuestos por la tutela de otros derechos o intereses, límites magníficamente estudiados por E. GUICHOT, a cuyo análisis me remito⁹, y que han sido ya objeto de “criterio interpretativo” por parte del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno¹⁰. La norma estatal no concreta la periodicidad con la que ha de ofrecerse la información, lo que si hace la LTPA que en su artículo 9.7 dispone que “se publicará y actualizará, con carácter general, trimestralmente, salvo que la normativa específica establezca otros plazos atendiendo a las peculiaridades propias de la información de que se trate”. No obstante, añade, la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales podrán publicar la información que estimen conveniente “en plazos más breves”. Ni la norma estatal ni la andaluza se pronuncian, sin embargo, sobre los plazos en los que la información ha de permanecer a disposición de los ciudadanos, lo que quizás resulte lógico dado que esos tiempos de permanencia pueden ser extraordinariamente variables dependiendo, entre otros factores, del propio contenido de la información o del interés que la sociedad pueda mostrar, en cada momento, por unos u otros asuntos¹¹.

La información ha de publicarse, como exige el artículo 5.4 de la LTBG, de una manera “clara, estructurada y entendible para los interesados”, a lo que la LTPA añade, en diversos apartados de su artículo 9, que se ha de ofrecer de forma “segura”, “de la manera más amplia y sistemática posible”, configurada de tal modo que “permita la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada” y “garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran”. La información, además, se

9. Entre otros estudios, en “Capítulo IV. Límites a la transparencia y el acceso a la información”, E. GUICHOT (Coor.) *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 97-142.

10. “Criterio interpretativo” número 2, de 24 de junio de 2015 (N/REF CI/002/2015).

11. En el artículo 15 de la ya citada “Ordenanza tipo sobre Transparencia, acceso a la información y reutilización” aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias en su sesión de 27 de mayo de 2014, puede encontrarse un ejemplo de plazos de permanencia al público de la información.

ha de ofrecer “preferiblemente, en formatos reutilizables” como indica la Ley estatal, en términos de la LTPA, “en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento”.

Las Leyes de Transparencia son claras, finalmente, en su determinación del lugar en el que ha de ofrecerse la información: “las correspondientes sedes electrónicas o páginas web” en términos del artículo 5.4 de la LTBG que reproduce el 9.4 de la LTPA, que en su artículo 18.1 añade que “la información pública objeto de publicidad activa, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, estará disponible a través del Portal de la Junta de Andalucía”. Esta misma norma, consciente de las dificultades que muchos sujetos, entre otros los pequeños Municipios, pueden encontrar a la hora de hacer efectivas sus obligaciones de publicidad, prevé que la Junta de Andalucía pueda adoptar “medidas complementarias y de colaboración con el resto de administraciones públicas para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia” que podrán instrumentarse mediante la suscripción de convenios interadministrativos.

IV. EN PARTICULAR, EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Todas las Leyes de Transparencia pública dictadas en los últimos años regulan, junto a la publicidad activa, el derecho de acceso a la información del que seguidamente nos ocupamos, con especial atención al desarrollo por el ordenamiento autonómico de lo dispuesto en la LTBG. Debe advertirse que la exposición se circunscribe a algunos de los extremos más destacados de esa regulación, ya sean por su propia trascendencia o por los problemas interpretativos que plantean.

1. Los titulares del derecho de acceso a la información

El artículo 12 de la LTBG es claro en su reconocimiento de este derecho a “todas las personas”, lo que significa que tanto las personas físicas, como las jurídicas, las públicas como las privadas, las nacionales como las extranjeras pueden ejercer el derecho de acceso, sin necesidad además de acreditar ningún interés al respecto, dado que el artículo 17.3 de la propia Ley no exige la motivación de la solicitud de acceso, lo que no quiere decir, sin embargo, que quien la formula no pueda exponer las razones en las que funda su petición.

La LTPA, a diferencia del criterio seguido por otras disposiciones autonómicas¹², no reconoce el derecho de acceso a los menores de edad, por lo que debe entenderse

12. Así la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña, permite su ejercicio a los mayores de 16 años (artículo 18.3), en tanto que la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de Aragón lo posibilita a partir de los 14 (artículo 25.2).

que en esta Comunidad Autónoma no cabe, con carácter general, esta posibilidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (LRJ-PAC), norma que será pronto sustituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas que, en este extremo, mantiene, no obstante, el criterio establecido por la disposición aún vigente¹³.

2. El objeto del derecho de acceso: La información pública

El artículo 12 LTBG, y en términos prácticamente idénticos el 24.1 de la LTPA, reconocen el “derecho a acceder a la información pública en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley”. El objeto del derecho ya no es pues, como determinaba el artículo 37.1 de la LRJ-PAC y siguen estableciendo otras disposiciones importantes de nuestro ordenamiento¹⁴, el documento, sino la información pública que los artículos 13 de la Ley estatal y 2.a) de la disposición andaluza definen como “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Estos preceptos, objeto de valoraciones diversas por la doctrina¹⁵, suscitan como principal problema interpretativo el de determinar a que se refieren exactamente esos contenidos que acompañan a los documentos en la definición que ofrecen, toda vez que estos no suscitan dudas en su referencia a cualquier soporte físico, incluidos

13. Artículo 3.b).

14. En tal sentido, artículos 57.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, 23.1 del RD 1708/2011 de 18 de noviembre del Sistema español de Archivos o 61 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre de Patrimonio documental y Archivos de Andalucía.

15. En términos favorables a la definición legal se han manifestado, por ejemplo, M.A. BLANES CLIMENT (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson-Reuterer Aranzadi, 2014, pp. 264-5), J.L. PIÑAR MAÑAS (“Derecho de acceso a la información. Régimen general”, I. WENCES, M. KOLLING y S. RAGONE (Coors.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Cuadernos de Debate, núm. 236, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2014, p. 43) o DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y C. TARÍN QUIRÓS (Coors.) (*Transparencia y Buen Gobierno. Comentarios de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno* La Ley, Madrid, 2014, p. 235). Para otros autores, por el contrario, la redacción del precepto no “parece ni mucho menos correcta” (M.A. SENDÍN GARCÍA, “Transparencia y acceso a la información pública”, en J. RODRÍGUEZ ARANA y M.A. SENDÍN GARCÍA, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, p. 152) o “puede prestarse a confusión” (M. NAVARRO ATIENZA, “La Ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno y el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos: Tres apuntes y un problema”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 87/2013, pp. 328).

los de carácter informático, que aporta una información¹⁶. A la concreción de esos contenidos quizás pueda llegarse, como he desarrollado en otro lugar¹⁷, desde las propias notas características del documento. El documento supone la incorporación de la información a un soporte ya existente, perdurable y, por definición, accesible, nota que esta última faltaría en esos “contenidos” a los que se refieren las leyes. De esta forma, y de ser esta la interpretación correcta, se podría concluir que el derecho de acceso reconocido en las nuevas Leyes de Transparencia alcanza tanto a la información ya existente y accesible en el momento en el que se formula la solicitud, como a la necesitada, a fin de hacer posible el ejercicio del derecho, de un previo tratamiento de los datos por parte del sujeto obligado a facilitarla. Así viene además a confirmarlo el artículo 18.1.c) de la LTBG que recoge, entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, la relativa “a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, de la que nos ocupamos seguidamente.

3. Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso. Los “criterios interpretativos” del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno

La LTBG, consciente de los inconvenientes que pueden derivarse de un derecho tan ampliamente reconocido, ha establecido algunas causas de inadmisión de las solicitudes de acceso cuya interpretación y aplicación pueden suponer una restricción importante del derecho. Se trata concretamente de las previstas en las letras a), b) y c) del artículo 18.1: las referidas, respectivamente, a solicitudes de “información que esté en curso de elaboración o de publicación general”, “información de carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas” o “la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”¹⁸.

16. Así resulta de las definiciones aportadas por numerosas disposiciones. El propio artículo 37 de la LRJ-PAC, antes de su modificación por la LTBG, se refería a los documentos como los “que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren”. Como “toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos”, lo define 49.1 de la LPHE, como “toda información producida por las personas físicas o jurídicas de cualquier naturaleza como testimonio de sus actos, recogida en un soporte, con independencia de la forma de expresión o contexto tecnológico en que se haya generado” el artículo 2.a) de la Ley 7/2011, del Patrimonio documental y archivos de Andalucía.

17. “Capítulo VI. El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva” (E. Guichot (Coor) *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, op. cit., pp. 199-205).

18. Junto a estas, en el artículo 18.1 de la LTBG existen otras dos causas de inadmisión cuyo análisis omitimos, las establecidas, respectivamente, en sus letras d) y e): las solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente” y las que “sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

a) La información “en curso de elaboración o de publicación general”

Se refiere esta primera causa de inadmisión a información que no es accesible en el momento en el que se solicita pero que podrá serlo en uno posterior. Algunas Leyes autonómicas han impuesto condiciones a la aplicación de esta causa. Es el caso de la LTPA que en su artículo 30.a) exige que el acuerdo de denegación del acceso especifique “el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”¹⁹.

b) La información de “carácter auxiliar o de apoyo”

Con esta causa de inadmisión, ampliamente cuestionada durante el procedimiento de elaboración de la norma²⁰ y recibida en términos críticos por la doctrina²¹, se excluye del derecho de acceso a una parte importante de la información en poder de la Administraciones Públicas, que, no obstante, no resulta de fácil concreción ante la inexistencia, en la propia LTBG, de una definición de la información así caracterizada y la propia indeterminación, de otra parte, de esos borradores, informes, opiniones, resúmenes y demás documentos a los que se refiere su artículo 18.1.b). En el tiempo transcurrido desde la promulgación de esta Ley, se han producido, sin embargo, algunos hechos que avanzan en la línea de su necesaria identificación. Así, y en primer término, ha de hacerse referencia a la acción del legislador autonómico en relación con el que, *a priori*, parece el supuesto más discutible de esta clase de información, el de los informes internos. En este sentido, el artículo 30.b) de la LTPA, en un criterio posteriormente acogido por otras normas autonómicas²²,

19. Regla recogida igualmente por las Leyes 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información pública, de Canarias (artículo 43.2.a) y 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación ciudadana de Aragón (artículo 30.1.a). La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen gobierno de Cataluña avanza en esta garantía al disponer que, en estas hipótesis, la información ha de estar accesible en el plazo máximo de tres meses (artículo 21.1.c).

20. Como expuse en “Capítulo VI. El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva” (op. cit., pp. 208-211).

21. En tal sentido, J.F. MUÑOZ SORO y J.L. BERMEJO LATRE (“Capítulo 6. La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y del derecho de acceso a la información del sector público”, J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (Coors.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 232-3) o E. GUICHOT (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, I. WENCES, M. KOLLING y S. RAGONE (Coors.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, op. cit., pp. 67-8).

22. Así por las Leyes de Transparencia y de Acceso a la Información pública de Canarias (artículo 43.2.b), de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de la Región de Murcia, Ley 12/2014, de 16 de diciembre (artículo 26.4.b) y por la Ley de Transparencia y Participación ciudadana de Aragón (artículo 30.b).

niega acertadamente que los informes preceptivos puedan ser “considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”²³. Es más, esta exclusión, como expuse en un trabajo anterior²⁴, quizás debería de haber alcanzado también a los informes facultativos, como ha quedado establecido en otras Comunidades Autónomas²⁵ y en la nueva Ley del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 70.4 excluye de la “información auxiliar o de apoyo”, que “no formará parte del expediente administrativo”, los “informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”²⁶.

De otra parte, cabe destacar la delimitación de esta clase de información efectuada por el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno en su “Criterio interpretativo” número 6, de 12 de noviembre de 2015²⁷, del que se pueden extraer los siguientes pronunciamientos básicos: a) La enumeración referida a “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos” constituye “una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados sino a aquellos que tengan la condición de auxiliar de apoyo”; b) Una solicitud de información puede ser, por este motivo, inadmitida a trámite “cuando se den, entre otras, algunas de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de

23. Igual regla acoge la “Ordenanza tipo de Transparencia, Acceso a la información y reutilización” de la Federación Española de Municipios y Provincias que, aunque aprobada días antes de la norma andaluza, se encuentra claramente inspirada en sus mandatos (artículo 27.3).

24. “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” (S. FERNÁNDEZ RAMOS (Coord.), *Comentarios a la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, en prensa).

25. Es el caso de Cataluña que en el artículo 29.1.a) de su Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, excluye sencillamente a los informes del ámbito de la información auxiliar o de apoyo.

26. Este establece: “No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

27. N/REF: CI/006/2015.

informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”; y c) En “ningún caso”, tendrán “la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo” la que “tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación”.

Confiemos en que las propias normas y la actuación de las agencias de transparencia sigan contribuyendo al establecimiento de unos criterios en la materia lo más claros y precisos posibles, lo que también cabe exigir, llegado el caso, a los Tribunales.

c) La información “para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”

Esta causa de inadmisión contó igualmente con una fuerte oposición durante la tramitación de la norma. Ahora bien, como manifesté en un trabajo anterior, estamos ante un motivo de inadmisión oportuno y necesario. Un derecho, como es el del artículo 12 de la LTBG, tan ampliamente reconocido ha de contar con sus correspondientes contrapesos si no se desea que una interpretación excesivamente favorable a su ejercicio, cuando no un uso abusivo, convierta a las Administraciones Públicas y demás sujetos obligados por la LTBG en una especie de consultoras al servicio de los más variados y puede ser que espurios intereses²⁸. El problema no está pues en la propia existencia de esta causa de inadmisión, cuanto en la necesidad de concretar esa acción a la que se refiere: la reelaboración de la información.

La LTBG no contiene ninguna previsión sobre el particular. Las Leyes autonómicas, por el contrario, si se han adentrado en el intento de delimitar cuando se produce el presupuesto de hecho determinado en el artículo 18.1.c) de la norma estatal, lo que también ha hecho recientemente el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno en otro de sus “Criterios interpretativos”.

Son ya numerosas las Leyes autonómicas que, siguiendo el ejemplo de la andaluza, consideran, en términos tomados del artículo 30.c) de esta disposición, que “no se estimará como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”²⁹. En otros casos, la regla, que sustancialmente parece coincidente, se formula, sin embargo, en otros términos. Así ocurre en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen gobierno de Cataluña, que en su artículo 29.1.b)

28. “Capítulo VI. El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva”, op. cit., pp. 206-207.

29. La misma regla es recogida por las Leyes de Transparencia de Canaria (artículo 43.2.c), Región de Murcia (artículo 26.4.c) y Aragón (artículo 30.1.c).

circunscribe la causa de inadmisión a los supuestos en los que la información solicitada precise de una “tarea compleja de elaboración o reelaboración”.

Especial atención debe prestarse, en la concreción de este concepto, a la interpretación efectuada por el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno en su “Criterios interpretativos” número 7, de 12 de noviembre de 2015³⁰. Entiende este consejo que el concepto de reelaboración “debe entenderse desde el punto de vista literal”, teniendo en cuenta que “reelaborar es, según define la Real Academia de la lengua: “volver a hacer algo distinto a lo existente” para dar una respuesta a la solicitud de información, de tal manera que, por razones organizativas, funcionales o de coste presupuestario no resulte posible suministrarla”. Desde esta base, la causa de inadmisión “puede entenderse aplicable cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba: a) Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o b) Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”. En definitiva, la reelaboración “supone un nuevo tratamiento de la información” que no debe confundirse con otros supuestos, de los que el propio consejo se encarga de diferenciarla, como “el volumen o la complejidad de la información solicitada”, materia, por cierto, objeto de otro “criterio interpretativo”³¹, “la inclusión de datos personales susceptibles de acceso parcial o de anonimización o el acceso parcial de la información, supuestos estos contemplados en los artículos 20.1, 15.4 y 16 de la Ley 19/2013, que no suponen causas de inadmisión”.

Confiemos, al igual que decíamos en relación con la causa anterior, en que las propias normas, las agencias de transparencia y los tribunales sigan avanzando en la concreción de una causa de inadmisión de cuya interpretación depende la propia extensión del derecho de acceso tan ampliamente reconocido.

4. Otras cuestiones de interés: Plazo de resolución de los solicitados de acceso y régimen de impugnación

Como ya anticipamos, no pretendemos, lo que además sería imposible dentro de las dimensiones normales de un trabajo de esta naturaleza, la exposición de todo el régimen del derecho de acceso establecido en las recientes normas sobre transparencia pública, sino tan sólo el de sus aspectos más significativos. Es por ello que, para finalizar, debamos apuntar algunas otras de las cuestiones del nuevo régimen de este derecho que más han atención han merecido a los estudiosos de la materia o que más

30. N/REF. CI/007/2015.

31. El número 5 de 14 de octubre de 2015 (N/REF. CI/005/2015).

controversia están generando. Prescindimos, sin embargo, del análisis del procedimiento de acceso y de la formalización del acceso concedido.

Entre esas cuestiones de interés, se encuentra, sin duda, la determinación del plazo para resolver y notificar las solicitudes de acceso y el sentido otorgado a la falta de respuesta expresa por parte de la Administración. El artículo 20.1 de la LTBG, objeto de amplia discusión durante todo el proceso de elaboración de la norma³², establece que “la resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”, pudiendo ampliarse “por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”³³. Este plazo, que ha sido objeto también de valoraciones positivas³⁴ y que además coincide con el establecido en disposiciones anteriores³⁵, tiene carácter básico, lo que significa que constituye un máximo indisponible para el legislador autonómico que, sin embargo, podrá, en su avance sobre las garantías establecidas en la norma estatal, reducirlo. Es lo que ha hecho Andalucía que, en contra de la tendencia general que parece imponerse al mantenimiento del mes dispuesto en la disposición estatal, establece para la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, un plazo máximo “de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera”³⁶. No caben dudas acerca de que la reducción del plazo es

32. El plazo de un mes, ya previsto en el Anteproyecto de Ley, fue objeto, en efecto, de numerosas propuestas de modificación en un sentido favorable tanto a su ampliación, como sugirió el Dictamen 707/2012, de 19 de julio Consejo de Estado, como a su reducción en el sentido expresado en las enmiendas presentadas por algunos Grupos parlamentarios del Congreso, como expuse en “Capítulo VI. El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva” (op. cit., p. 229).

33. El plazo podrá quedar también suspendido en los casos en los que por afectar la información a derechos o intereses de terceros, deba concedérseles la posibilidad de presentar alegaciones en los términos establecidos en el artículo 19.3 de la LTBG. Además, y en aplicación del artículo 42.5.a) LRJPAC, procederá igualmente la suspensión en los casos en los que, de acuerdo con el artículo 19.2 LTBG, se requiera al solicitante la subsanación o mejora de la solicitud.

34. Es el caso de E. GUICHOT para quien ese plazo “se mueve dentro de parámetros comparables razonables “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones” (op. cit., p. 72).

35. En tal sentido, Ley 27/2006, de 18 de julio, de Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente y el RD 1708/2011, de 18 de noviembre, del Sistema español de Archivos (artículos. 10.2.c) y 30.1 y 2, respectivamente).

36. Artículo 32 de la LTPA. Entre las Comunidades Autónomas que han optado por plazos diferentes al de la Ley estatal se encuentran también las de Navarra (Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de

favorable para la garantía del derecho de acceso, aunque es cierto también que aumenta los riesgos de posibles incumplimientos por parte de la Administración.

El artículo 20.4 de la LTBG atribuye un sentido negativo a la falta de resolución y notificación por la Administración de la solicitud presentada, sentido que, a diferencia de otras Comunidades Autónomas³⁷, mantiene la LTPA al no disponer de regla en sentido contrario. Se trata de una de las decisiones de la LTBG más cuestionadas y que más oposición encontró durante la elaboración de la norma, aunque es también verdad que no faltan razones que avalan este silencio negativo en la línea propugnada por el propio Consejo de Estado en su dictamen al Anteproyecto de Ley, en el que advertía que el derecho de acceso a la información se encuentra en íntima relación con otros derechos e intereses constitucionalmente protegidos que podrían, lo que no parece admisible, verse vulnerados por el simple transcurso del tiempo, por lo que la decantación por el silencio negativo “resulta lógica y adecuada a Derecho”. Parecer que comparte, en el ámbito doctrinal, E. GUICHOT para quien el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación en plazo es el que mejor se adecua al objeto de la pretensión que, en estos supuestos, se ejerce³⁸.

Entre las innovaciones más relevantes del nuevo régimen jurídico del derecho de acceso, se encuentra también la previsión de un sistema especial de impugnación para las denegaciones de las solicitudes de acceso. Estas resoluciones, como determina el artículo 20.5 de la LTBG, son “directamente recurribles ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24”; esto es, la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o entidad autonómica equivalente que será, en su caso, la encargada de resolver, como especifica la Disposición Adicional 4ª, las reclamaciones que se presenten contra las “resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial”.

Aunque esa misma disposición permite que las Comunidades Autónomas puedan atribuir la competencia para la resolución de estas reclamaciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante la suscripción del oportuno convenio, Andalucía,

Transparencia y del Gobierno abierto, artículo 30.1) y Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto, artículo 23).

37. Como son los casos de Navarra (Ley foral 11/2012, de 21 de junio de Transparencia y del Gobierno abierto, artículo 30.2), Cataluña (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, artículo 35.1), Aragón (Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana, artículo 31.2) y Valencia (Ley 2/2015, de 2 de abril, Transparencia, Buen Gobierno y Participación, artículo 17.3).

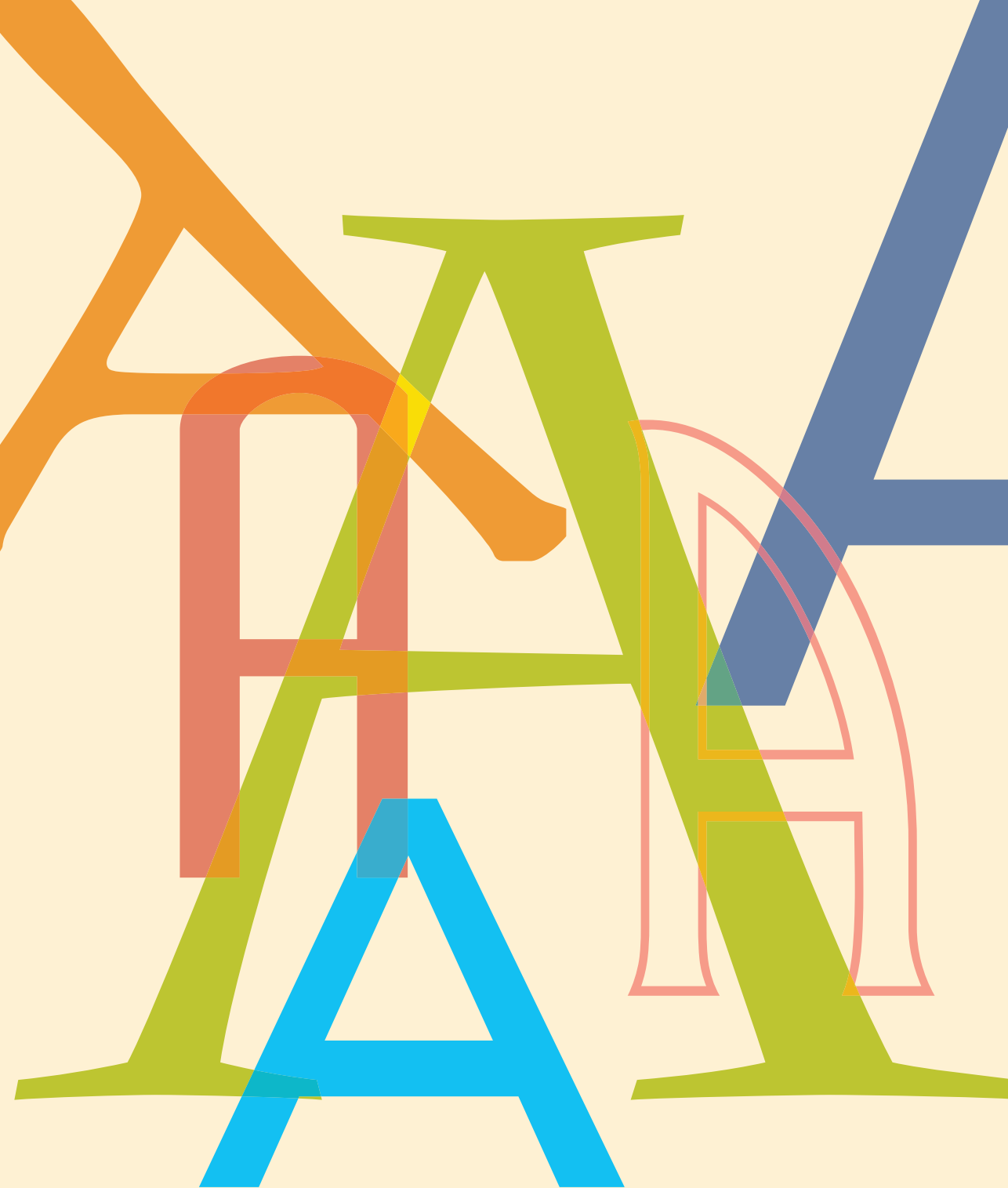
38. “El Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas” (*Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2012, p. 125).

como otras muchas Comunidades Autónomas, ha optado por la creación de una entidad propia, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos que el artículo 43 de la LTPA define como “una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos” y que actúa, como añade el 45, “como autoridad pública independiente de control en materia de protección de datos en los términos previstos en el artículo 41 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia, conforme a lo previsto en esta ley y en la legislación básica en la materia”.

No es posible abundar aquí en todos los extremos de esta reclamación, establecidos con carácter básico por la LTBG, a cuyas normas remite, por consiguiente, el artículo 33.1 de la LTPA³⁹. Si deben reseñarse sus notas más características, entre las que destacan, sin duda, su naturaleza potestativa y su objeto propio: las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso, a excepción de las procedentes, como dispone el artículo 23.2 de la LTBG, de “los órganos previstos en el artículo 2.1.f)” , a los que deben añadirse, de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional 4ª, las “dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo”, ante las que “sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo”. De manera respetuosa con el carácter básico de esta norma, el artículo 33.2 de la LTPA excluye igualmente de esta reclamación “las resoluciones referentes al derecho de acceso a la información pública que sean dictadas por las instituciones y entidades a que se refiere el artículo 3.1.b) y 3.2”; esto es, los Consejos consultivo, económico y social y audiovisual de Andalucía, el Parlamento, el Defensor del Pueblo y la Cámara de Cuentas.

Cabe igualmente destacar que el plazo de interposición de la reclamación fijado por el artículo 24 de la LTBG es de un mes “a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”, y que su tramitación se ha de ajustar a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley común del Procedimiento Administrativo. La LTBG regula, no obstante, un trámite de audiencia a cumplir obligatoriamente en los casos en los que “la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros”. Por su parte, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución es de tres meses, transcurridos los cuales, la reclamación se entenderá desestimada. Las resoluciones del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno y de sus equivalentes autonómicos son naturalmente impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

39. Sobre las notas más destacadas de la regulación establecida y los problemas que suscita, puede verse S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.Mª. PÉREZ MONGUÍO (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno*, Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 276-280).



ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE ANDALUCÍA
Apdo. 315 - SEVILLA