revista jurídica de Castilla y León

NÚMERO 33. MAYO DE 2014
ISSN: 2254-3805
TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

LOS ÁMBITOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

SUBJECTIVE AND OBJECTIVE SCOPES OF THE TRANSPARENCY OF PUBLIC ACTIVITY

Valle Ares González

Asesora del Gabinete del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes, Ministerio de la Presidencia
Letrada de la Administración de la Comunidad de Castilla y León

RESUMEN

El 10 de diciembre de 2013 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En este trabajo se aborda en primer lugar el estudio del ámbito subjetivo de la transparencia de la actividad pública tal y como se regula en esta ley, con distinción del análisis del sujeto activo y de los sujetos pasivos, tanto desde la perspectiva de la publicidad activa como desde la del derecho de acceso a la información pública. En segundo lugar, se analiza el ámbito objetivo de la norma, delimitado por el concepto de información pública.

Palabras clave: *Transparencia, publicidad, derecho de acceso a la información pública, sujetos, Administración Pública, partidos políticos, entidades privadas.*

ABSTRACT

The tenth of December, 2013, the Official State Bulletin (BOE) has publish the Law núm.19/2013 on Transparency, Right of Access to Public Information and Good Governance. Firstly, this study analyzes the active and

passive subjects of the transparency of public activity from a double perspective: right of access to public information and proactive publicity. Secondly, the objective scope of the law, bounded by the concept public information is as well examined.

***Keywords**: Transparency, Publicity, Right of Access to Public Information, Subjects, Public Administration, Political parties, Private entities.*

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.
2. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA.
   2.1. El sujeto activo.
   2.2. Los sujetos pasivos.
      2.2.1. Consideraciones generales.
      2.2.2. Los distintos niveles de transparencia de la LTAIPBG.
         2.2.2.1. El primer nivel de transparencia.
         2.2.2.2. El segundo nivel de transparencia.
         2.2.2.3. El tercer nivel de transparencia
3. ÁMBITO OBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA: LA INFORMACIÓN PÚBLICA.
   3.1. El concepto de información pública.
   3.2. Breve referencia la publicidad activa.
4. BIBLIOGRAFÍA.

Abreviaturas

LTAIPBG	Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
CE	Constitución española.
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

1. INTRODUCCIÓN

El 10 de diciembre de 2013 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la Ley 19/2013, de 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBG)[1], norma de innegable trascendencia jurídica y política, esperada desde hace años en nuestro país.

Su propio preámbulo da cuenta del avance que su aplicación supondrá en las tres vertientes que vertebran su contenido: la transparencia en la actividad pública a través de la publicidad activa, el reconocimiento y la garantía del derecho de acceso a la información, y el buen gobierno, concretado en obligaciones vinculantes para los responsables públicos y en las consecuencias derivadas de su vulneración.

Esta ley está llamada a convertirse en un eficaz antídoto contra algunas enfermedades que acechan al funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Por ello, en numerosas ocasiones se ha dicho que, con la transparencia, la democracia se defiende a sí misma.

Dejando a un lado el buen gobierno, que no forma parte del objeto de este trabajo, puede definirse la transparencia, desde una perspectiva jurídica, como el deber que tienen todos los poderes públicos de dar razón de sus actos, de explicar, razonada y razonablemente, su actuación[2]. Desde el punto de vista político, se trata de un instrumento medidor de la realización del Estado democrático y de Derecho.

La transparencia, tanto en su vertiente de publicidad activa como en la de derecho de acceso a la información pública, no constituía una materia carente de regulación en nuestro ordenamiento jurídico. Por el contrario, contamos desde hace tiempo con numerosas disposiciones de todo rango que se ocupan de la publicidad de los actos de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Igualmente, como desarrollo del artículo 105. b) de la Constitución Española (CE), la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), ha regulado el derecho de

[1] Puede consultarse la ley en <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>.

[2] ARENILLA SÁEZ, Manuel y REDONDO LEBRERO, Juan Carlos (2011), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Oleiros, 2011, p. 360.

acceso de los ciudadanos a los registros y a los documentos que se encuentren en los archivos administrativos. Además, leyes sectoriales más modernas se han ido ocupando del derecho de acceso a información pública sobre determinadas materias.

Ahora bien, se trata en los supuestos descritos, de una regulación fragmentaria y que en muchos casos no satisface ya las necesidades y demandas de la sociedad actual. Por ello, la LTAIPBG se configura como la norma general en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública. Este rasgo de generalidad se deriva del carácter de legislación básica de la mayor parte de sus preceptos, de su amplio ámbito de aplicación y del concepto de información pública sobre el que pivota.

En el presente trabajo nos aproximaremos al análisis de los ámbitos subjetivo y objetivo de la Ley, tratando de profundizar en algunas de las innumerables cuestiones que suscitan. Como ocurre en muchas otras normas de nuestro ordenamiento, en la LTAIPBG, el ámbito subjetivo y el ámbito objetivo se encuentran plenamente interrelacionados. Así, debido a las remisiones entre preceptos y a la estructura de la norma, no resulta posible alcanzar un pleno entendimiento de la regulación que efectúa de la transparencia de la actividad pública si se considera tan sólo uno de los dos ámbitos. Aunque este tratamiento conjunto en un espacio limitado hace que el análisis sea más breve y superficial de lo deseable en algunos puntos.

2. ÁMBITO SUBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA DE LA ACTIVIDAD PÚBLICA

La LTAIPBG tiene por objeto, a tenor de lo dispuesto en su artículo 1, ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad, además de establecer obligaciones de buen gobierno que, como se ha señalado, quedan fuera de este trabajo. Su Título I, comprensivo de los artículos 2 a 24, se ocupa de la «Transparencia de la actividad pública» en tres capítulos referentes al «Ámbito subjetivo de aplicación», a la «Publicidad activa» y al «Derecho de acceso a la información pública».

Se aborda a continuación el estudio del ámbito subjetivo de la LTAIPBG, con distinción del análisis del sujeto activo y de los sujetos obligados a «ser transparentes», tanto desde la perspectiva de la publicidad activa como desde la del derecho de acceso a la información pública.

2.1. EL SUJETO ACTIVO

Al sujeto activo de la Transparencia se refiere el artículo 12 de la LTAIPBG, que dispone que *«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley».* En distinto párrafo señala que *«Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica»*[3].

Si bien la LTAIPBG señala a *«todas las personas»* como sujeto activo del derecho de acceso a la información pública, ello es idéntico, como no puede ser de otra manera, en lo que respecta al ámbito de la publicidad activa.

En este punto, la LTAIPBG ha permanecido prácticamente invariable durante todo su proceso de elaboración. Tanto en el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, objeto del informe enviado por la vicepresidenta del Gobierno al Consejo de Ministros el 23 de marzo de 2012, como en el anteproyecto de 14 de mayo y el proyecto aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de julio siguiente, el sujeto activo de la Transparencia aparece descrito en los términos actualmente vigentes[4].

La LTAIPBG cumple así con los estándares internacionales y el derecho supranacional europeo[5] y se sitúa en la línea de la mayoría de los países de nuestro entorno, en los que ya originariamente en sus constituciones, ya en la legislación de desarrollo de las correspondientes previsiones constitucionales,

---

[3] Este último inciso, ciertamente algo superficial por obvio, se introdujo durante la tramitación parlamentaria de la norma en el Congreso de los Diputados con ocasión de la transacción llevada a cabo entre algunos grupos parlamentarios a raíz de la presentación de las enmiendas núm. 276 y núm. 402 por el Grupo Parlamentario Vasco y por el Grupo Parlamentario Catalán respectivamente.

[4] Véase el artículo 9 del proyecto de ley enviado al Congreso de los Diputados: *«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española y en esta Ley».* <http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-1.PDF>.

[5] Véase traducción (no oficial) del Convenio del Consejo de Europa núm. 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales en <http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documetnts_CofE._es.pdf>. El Convenio establece en su artículo 2 que cada Parte *«garantizará a toda persona, sin discriminación alguna, el derecho a acceder, a solicitud propia, a documentos públicos en poder de autoridades públicas»*. En el ámbito de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales del año 2000 recogió como derecho fundamental el de acceso a los documentos del Parlamento, Consejo y Comisión, tras lo cual se adoptó el 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, que entró en vigor el 3 de diciembre de 2001. Actualmente, el derecho de acceso a la información en poder de las instituciones comunitarias se recoge en el artículo 15 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prevé que todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y condiciones que se establezcan.

el derecho de acceso a la información pública se reconoce a todas las personas —nacionales o extranjeras, físicas o jurídicas— con independencia de la presencia de un interés legítimo en su obtención[6].

En esta materia, la LTAIPBG supone además un avance respecto de la LRJPAC, que en su artículo 37 utilizaba —y sigue utilizando— el término *«ciudadanos»*. No obstante algún autor[7] ha matizado que cuando el legislador decidió la utilización de aquel término lo hizo respondiendo a una finalidad de política legislativa, de estilo, y que ello quedó patente en el debate parlamentario de la ley, ley que, por su parte, reconoce a los extranjeros y a las personas jurídicas la posibilidad de tener la condición de interesados en los procedimientos administrativos, con los derechos que ello conlleva, entre los que se encuentra el de acceso al expediente administrativo.

Algunas de las normas sectoriales más recientes —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 Ley

---

[6] De esta cuestión nos ocupamos de forma más detallada en ARES GONZÁLEZ, Valle, «La Transparencia en la Unión Europea: una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública», *Revista Participación Educativa,* segunda época, núm. 3, 2013, pp. 15 y ss.: Así ocurre en Austria (*«Cualquiera puede solicitar información pública»*); en Bélgica (*«Todos tienen derecho a consultar cualquier documento administrativo y a que se les entregue copia»*); en la República Checa (*«cualquier persona física o jurídica»*); en Finlandia (*«Todas las personas tienen derecho a acceder a la información de los documentos y registros públicos»*); en Alemania (*«Todos tienen derecho a información pública»*); en Grecia (*«Todos tienen derecho a la información, tal y como se detalle por ley»*); en Hungría (*«… toda persona tendrá derecho a la (…) obtención de información de interés público»*); en Irlanda (*«… otorga un derecho a cada persona a acceder a cualquier registro*); en Letonia (*«las personas físicas y jurídicas tienen derecho a obtener información de las instituciones administrativas estatales»*); en los Países Bajos (*«cualquiera puede solicitar información a una autoridad administrativa»);* en Eslovaquia (*«todos tendrán derecho a la información pública»*); en Eslovenia (*«… todas las personas tienen derecho de obtener información de naturaleza pública»*); en Reino Unido (*«cualquier persona que efectúe una petición de información tiene derecho a ser informada»*) y en Rumanía (*«El derecho de la persona a tener acceso a cualquier información de interés público no puede ser limitado»*). En otros casos, el derecho de acceso se reconoció en un primer momento tan sólo a los ciudadanos del país, si bien el ámbito subjetivo del derecho fue objeto de ampliación en la legislación de desarrollo. Así ocurrió en Polonia (la Constitución establece que «*El ciudadano tendrá derecho de obtener información…»*, mientras que la Ley de Acceso a la Información Pública garantiza este derecho a *«cualquiera»*); en Portugal (la Constitución reconoce el derecho a *«Todos los ciudadanos»*, mientras que su Ley sobre Acceso a los Documentos Administrativos establece que *«todos tendrán derecho a la información pública»*); en Lituania (la Constitución se refiere a *«Cualquier ciudadano»*, mientras que su Ley sobre Información al Público dispone que *«Cualquier persona tiene derecho…»*); en Estonia (la Constitución circunscribe el derecho a la petición de información de un *«ciudadano estonio»,* mientras que la Ley de Información Pública se lo reconoce a *«todos en el territorio de Estonia»*); en Suecia (la Ley de Libertad de Prensa se refiere a *«cada ciudadano sueco»*, a los que se equiparan los *«extranjeros»*) y, por último, en Bulgaria (la Constitución se refiere a los *«ciudadanos»*, mientras que la Ley de Acceso a la Información Pública lo amplía a *«cualquier persona física o jurídica»*). Por último, resta hacer referencia a un reducidísimo número de países que exigen la presencia de un interés legítimo para tener acceso a la información pública. Se trata de Italia (*«interés en proteger jurídicamente situaciones relevantes»*) y de Grecia, en el caso de los *«documentos privados»* que se encuentren en poder de las *«autoridades públicas».*

[7] Véase FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 350-358.

37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público— se caracterizan igualmente por una amplísima legitimación activa, al no exigir ningún requisito especial para solicitar información.

En el ordenamiento autonómico la situación es sin embargo dispar, tanto en la definición del sujeto activo como en la exigencia o no de algún tipo de interés. Así, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega[8] —la más antigua en esta materia— dispone que las personas tienen derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa que afecten a sus derechos e intereses legítimos. La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears[9], garantiza a la *«ciudadanía»* el derecho a la información administrativa. La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto[10], también se refiere al ciudadano, al que define como toda persona que se relaciona con la Administración, ya sea a título individual y en su propio nombre, ya sea en representación y en el nombre de las organizaciones legalmente constituidas en las que se agrupen o que las representen. La última de las leyes autonómicas aprobadas, la extremeña Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto[11], define al solicitante de información como cualquier persona física o jurídica, así como asociaciones, organizaciones y grupos, que solicite información pública, requisito suficiente para adquirir la condición de interesado. El Proyecto de ley de transparencia pública de Andalucía[12], aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad el 18 de febrero de 2014, en plena sintonía con la ley estatal, dispone que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública veraz en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española y su legislación de desarrollo, y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin más limitaciones que las contempladas en la Ley.

Es de esperar que las leyes que se aprueben *ex novo* en el futuro por los parlamentos regionales tras la LTAIPBG, además de las que modifiquen las ya vigentes, configuren al sujeto activo de la Transparencia de modo similar a este último proyecto de ley, y ello no sólo por el efecto emulación que la aprobación de determinadas normas estatales genera en las comunidades autónomas, sino por razones jurídicas prácticas, dado el carácter básico de la

[8] <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-14944>.

[9] <https://www.boe.es/boe/dias/2011/04/30/pdfs/BOE-A-2011-7709.pdf>.

[10] <https://www.boe.es/boe/dias/2012/07/14/pdfs/BOE-A-2012-9370.pdf>.

[11] <https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/07/pdfs/BOE-A-2013-6050.pdf>.

[12] <http://www.juntadeandalucia.es/transparencia/anteproyecto/proyecto.html>.

inmensa mayoría de los preceptos del Título I de la LTAIPBG[13], y entre ellos del artículo 12.

Resta por último abordar, como ya han hecho algunos estudiosos[14], la cuestión del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por los menores de edad e incapacitados. La LRJPAC dispone en su artículo 30 que *«Tendrán capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas, además de las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, los menores de edad para el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico-administrativo sin la asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela. Se exceptúa el supuesto de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos o intereses de que se trate».* En este sentido, la doctrina[15] ha llamado la atención sobre el hecho de que las normas administrativas no suelen establecer supuestos en los que tal actuación *«esté permitida»*, sino que, por el contrario, existen algunas normas en las que se exige el cumplimiento de la capacidad o que la incapacidad sea suplida según el Derecho civil. Por ello, y porque en general el ordenamiento administrativo no se pronuncia sobre este extremo ni en un sentido ni en otro, se considera que la regla general debe ser el reconocimiento de la capacidad del menor para el ejercicio de los derechos, salvo que la disposición que los regule establezca lo contrario.

En relación a los incapacitados la solución ha de ser diferente, pues habrá de estarse al alcance de la incapacitación declarada en la resolución del órgano judicial.

---

[13] Véase disposición final octava, *Título competencial*, de la LTAIPBG.

[14] Véase MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La transparencia en las Administraciones Públicas*, Bosch, L'Hospitalet de Llobregat, 2013, p. 16. El autor trae a colación la opinión del Síndic de Greuges catalán, manifestada en su Informe extraordinario de marzo de 2012, p. 25, según la cual, en principio, a falta de regulación específica, sería aplicable lo establecido en el art. 30.e) de la LRJPAC, que reconoce la capacidad de obrar ante las administraciones públicas a los menores en los mismos términos que las normas civiles y cuando *«su actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico administrativo»*. Recuerda el autor que el Consejo de Europa y buena parte de las normas que regulan este derecho en otros países reconocen el derecho de acceso con la máxima amplitud y sin restricciones y expone que, por esta razón, el Síndic considera que el reconocimiento del derecho de acceso para los menores de edad debería ser, como mínimo, equivalente al establecido para consentir el tratamiento de datos personales en el art. 13.1 del Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre (mayores de catorce años, salvo que la Ley exija la asistencia de los titulares de la patria potestad o tutela).

[15] GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2012, p. 668.

2.2. LOS SUJETOS PASIVOS

2.2.1. Consideraciones generales

Los sujetos pasivos se relacionan en los artículos 2 a 4 de la LTAIPBG, integrantes del Capítulo I de su Título I.

La delimitación de los sujetos pasivos es probablemente el aspecto de la ley que más modificaciones sufrió a lo largo de todo su proceso de elaboración, tanto en la fase prelegislativa como durante la dilatada tramitación parlamentaria en las Cámaras. Al ser una de las partes de la norma más permeable a las sugerencias de los expertos[16] y a las demandas sociales puestas de manifiesto durante la celebración de la consulta pública electrónica[17] y, de forma reiterada, por los medios de comunicación durante los años 2012 y 2013, constituye también sin duda uno de sus puntos fuertes y mejor reconocidos por la sociedad.

En este ámbito la LTAIPBG no sólo cumple con los estándares internacionales y el derecho europeo[18], sino que además se alinea con los países más avanzados de nuestro entorno[19].

---

[16] Durante la elaboración de la norma se recibieron contribuciones de expertos de distinto signo en dos momentos principales: en primer lugar, en el seno de las sesiones celebradas durante los meses de abril, mayo y junio de 2012 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (<http://www.cepc.gob.es/actividades/grupo-de-expertos-proyecto-de-ley-de-transparencia>); en segundo lugar, en las comparecencias ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados durante los meses de marzo a junio de 2013.

[17] Se celebró entre los días 26 de marzo y 10 de abril de 2012.

[18] El Convenio del Consejo de Europa núm. 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales, dispone en su artículo 1.2) que *«Para los propósitos de este Convenio: a) i) "autoridades públicas" significa: 1) el gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; 2) los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; 3) las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa. ii) Cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de "autoridades públicas" también incluye a una o más de las siguientes:1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades; 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades; 3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia».*

[19] También abordamos esta cuestión en ARES GONZÁLEZ, Valle, «La Transparencia…», pp. 5 y ss.: En materia de sujetos obligados la terminología utilizada en la legislación de los países que componen la Unión Europea no es unívoca. En algunas de las Constituciones y leyes de desarrollo de las previsiones constitucionales se encuentran términos como los de *«autoridad pública»*, *«Gobierno Federal»*, *«Gobierno Estatal»*, «*Instituciones del Gobierno Locales»*, «*Agencias Estatales»*, *«autoridad gubernamental estatal»*, *«Servicio Público»*, *«órganos creados de acuerdo con el derecho público»*, etc. En cualquier caso, al margen de la nomenclatura utilizada, lo cierto es que en la gran mayoría de los Estados el sujeto obligado se identifica con el poder ejecutivo (tanto central como de los diferentes niveles territoriales que en cada caso existan) y, a lo sumo, con el poder legislativo y el poder judicial cuando ejerzan *«funciones administrativas»*. En la mayoría de los países se utiliza para acotar la cuestión una definición general, más o menos amplia, del poder ejecutivo, mientras que en otros como Reino Unido, Irlanda o Eslovenia se utiliza un sistema de lista (no cerrada sino ampliable) de órganos, autoridades y entidades de *«sujetos obliga-*

No cabe duda de que, desde la perspectiva de los ciudadanos, de los medios de comunicación y de las organizaciones destinadas a la promoción de la Transparencia la progresiva extensión del ámbito de los sujetos pasivos se ha interpretado como algo positivo, pero lo cierto es que desde el punto de vista técnico jurídico tal ampliación ha supuesto una cierta desnaturalización de la concepción original de la norma, que ha obligado a introducir regímenes particulares para tratar de garantizar una aplicación realista y respetuosa con otros intereses en juego, además de ciertas incoherencias, flecos y puntos débiles, en especial en lo que se refiere a la garantía del cumplimiento de las obligaciones por algunos sujetos[20].

2.2.2. Los distintos niveles de transparencia de la LTAIPBG

En materia de sujetos pasivos de la Transparencia de la actividad pública puede hablarse de niveles o grados derivados, en una parte, de la estructura interna de la norma —que requirió desde el primer momento de su confección el establecimiento de diferencias provenientes de la distinta condición y características de los sujetos llamados a entrar de manera «lógica» en su ámbito de aplicación—, y en otra, de la «desnaturalización» provocada por la progresiva modificación y ampliación aludida[21].

En el artículo 2 se contiene una larga enumeración de sujetos a los que se aplican, con algún matiz al que se aludirá más adelante, todas las disposiciones del Título I, es decir, las relativas a la publicidad activa del Capítulo II y las correspondientes al derecho de acceso a la información pública del Capítulo III.

El artículo 3, por su parte, menciona los sujetos sometidos tan sólo al cumplimiento de algunas y no todas las obligaciones de publicidad activa, esto es, de

---

dos». Países como Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Suecia o Suiza incluyen dentro del ámbito de aplicación de sus leyes de acceso a sujetos privados que ejercen funciones administrativas. República Checa, Estonia y Dinamarca a sujetos financiados con fondos públicos. Algunos países, como Lituania, van más allá e incluyen específicamente a los partidos políticos y los sindicatos. Otros, como Estonia, a las organizaciones no gubernamentales que reciben ayuda del Estado. No obstante, a pesar de la aludida identificación con el poder ejecutivo, existen excepciones, como el caso de Finlandia, que incluye los tribunales de justicia, o de Reino Unido, que incluye el Parlamento. En Suecia y Hungría, por último, todos los poderes públicos son sujetos obligados.

[20] Así, por ejemplo, no existen apenas mecanismos en la LTAIPBG que permitan controlar de manera efectiva y sancionar el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por los sujetos previstos en el artículo 3.

[21] Como consecuencia del goteo de sugerencias recibidas y aceptadas durante toda la elaboración de la norma se pasó de un solo artículo con dos apartados en el anteproyecto enviado por el Consejo de Ministros a dictamen del Consejo de Estado, a dos artículos en el proyecto de ley remitido por el Consejo de Ministros al Congreso de los Diputados, para finalizar con tres artículos en el proyecto que entró en el Senado tras su paso por el Congreso y en el texto aprobado definitivamente por el Legislativo.

aquellas previstas en el Capítulo II que, dada su naturaleza, les resultan de aplicación.

Por último, el artículo 4 contiene una cláusula residual, al prever que determinadas personas físicas y jurídicas no contempladas en los artículos anteriores suministren a algunas de las previstas en el artículo 2 la información que precisen para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública.

Nos ocuparemos brevemente de cada uno de estos niveles, apuntando alguna de las cuestiones que plantea la configuración efectuada por el legislador.

2.2.2.1. El primer nivel de transparencia

El primer nivel, que es el que comprende un mayor número de sujetos, puede calificarse como el de más intensidad, dada la vinculación de todos ellos al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa previstas en los artículos 5 a 8 de la LTAIPBG y a la satisfacción del derecho de acceso a la información pública.

Ahora bien, a pesar del aparente tratamiento unitario que se da a todos los sujetos en un mismo precepto, lo cierto es que ni las obligaciones de publicidad activa que han de cumplir son exactamente las mismas en todos los casos —son mayores para los que, al amparo del artículo 2.2 de la LTAIPBG, tienen la consideración de Administraciones Públicas—, ni el ámbito de actividad llamado a ser «transparente» de acuerdo con esta ley —sin perjuicio de que lo sea con arreglo a otras normas del ordenamiento jurídico[22]— coincide en todos los casos.

Por otro lado, a pesar de que la extensión de la enumeración que el artículo 2 contiene y el nivel de detalle que alcanza pueden considerarse *a priori* positivos, ello no impide que algunos autores[23] se cuestionen hasta qué punto la

[22] Así, en el ámbito del Poder Legislativo, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 regula en su artículo 63 el régimen de publicidad de las sesiones del Pleno, los artículos 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 artículos 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 ordenada por aquella. En lo que atañe al Poder Judicial, el artículo 120 de la Constitución Española dispone que las actuaciones judiciales serán 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 se pronunciarán en audiencia pública. El artículo 159 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, regula la publicidad de los libros de actas, el artículo 266 la publicidad de las sentencias, el artículo 107 la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones, y el artículo 233 el secreto de las deliberaciones de los Tribunales y el resultado de las votaciones.

[23] Por ejemplo, BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y*

referencia concreta a algunos sujetos era necesaria, al poder entenderse incluidos dentro de otros.

El artículo 2 dispone:

> *«Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.*
>
> *1. Las disposiciones de este título se aplicarán a:*
>
> *a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.*
>
> *b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.*
>
> *c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.*
>
> *d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.*
>
> *e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*
>
> *f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*
>
> *g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.*
>
> *h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.*
>
> *i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de*

Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 63 y ss. Esta autora se cuestiona, no sin fundamento, la incorporación al precepto de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o la mención de las entidades de la letra c).

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación.

2. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior».

Este artículo, claramente inspirado en algunas enumeraciones de sujetos contenidas en otras normas de nuestro ordenamiento —como las del artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y la del artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre—, suscita multitud de cuestiones de innegable interés merecedoras de análisis. Sin embargo, debido a la limitada extensión de este trabajo, nos detendremos tan sólo en la que más ruido mediático generó durante la tramitación de la LTAIPBG, esto es, la sujeción de la Casa de su Majestad el Rey al cumplimiento de obligaciones en el ámbito de la publicidad activa y del derecho de acceso a la información pública, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo[24].

La Casa de Su Majestad El Rey es el organismo que, bajo la dependencia de Su Majestad, tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado. Esta inclusión, de gran valor simbólico y que ha tenido muy favorable acogida, plantea sin embargo incógnitas, como la de la delimitación de cuál es su actividad sujeta a Derecho Administrativo a la vista de las disposiciones que regulan la institución. En este sentido, ni el Decreto 2942/1975, de 25 de noviembre, por el que se crea la Casa de Su Majestad el Rey, ni el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, establecen de forma clara el régimen jurídico de sus actos. Por otro lado, al margen de tal consideración se han formulado algunas críticas con ocasión de la utilización de la expresión *«actividades sujetas a Derecho Administrativo»* en lugar de *«actividades en materia de personal, contratación y gestión patrimonial»* o dicción equivalente, al entenderse la segunda comprensiva de un mayor número de actos que la primera. No obstante, en este punto no ha de olvidarse que una parte sustancial de la actividad de la Casa se desarrolla a través del aparato de la Administración General del Estado, de modo que nada impide que, a través de esta vía, pueda accederse a gran cantidad de información[25]. Por

[24] Véase un estudio completo en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Transparencia*…, pp. 63 y ss.

[25] Así, puede afirmarse que la Casa Real se «nutre» de los medios personales y materiales de la Administración General del Estado para el desarrollo de gran parte de su actividad y para su funcionamiento. Una

último, la disposición adicional sexta de la ley prevé que la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de esta institución, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pueda surgir derivada de la aplicación por ésta de las disposiciones de la LTAIPBG.

2.2.2.2. El segundo nivel de transparencia

El segundo nivel de transparencia, de intensidad notablemente inferior a la del primero, comprende varios tipos de entidades privadas marcadamente diferentes entre sí. Así, en las dos letras que integran el contenido del artículo 3 se vincula, por un lado, a partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, y por otro a entidades que reciban en un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía relevante en función de determinados parámetros, al cumplimiento de algunas obligaciones de publicidad activa. De nuevo aquí ha de acudirse a los artículos 5 a 8 de la LTAIPBG para concretar hasta dónde alcanzan tales obligaciones.

Este artículo, que no figuraba en el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros, fue incorporado al texto durante el trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados. Posteriormente en el Senado, de nuevo a consecuencia de las transacciones entre los grupos parlamentarios, fue objeto de modificación parcial[26] y alcanzó la redacción que figura en la ley vigente.

---

parte significativa de su personal está incluido en la Relación de Puestos de Trabajo de algunos departamentos como el Ministerio de la Presidencia. Igualmente, la contratación de una parte importante de bienes y servicios destinados a ella se efectúa desde la Administración General del Estado. Por otro lado, la gestión y administración de los bienes titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen corresponde al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, entidad de derecho público plenamente sujeta a la LTAIPBG.

[26] En el texto remitido por el Congreso al Senado, la letra b) se refería a «*Las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 3.000 euros*». En el texto enviado de vuelta al Congreso la misma letra b) pasó a establecer que «*Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros*».

El artículo 3 de la LTAIPBG establece:

> *«Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a:*
>
> *a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.*
>
> *b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros».*

Como acaba de apuntarse, en este precepto se alude a tipos de entidades entre las que existen diferencias sustanciales. Los partidos políticos, las organizaciones sindicales y organizaciones empresariales[27], dada la relevancia de sus funciones, encuentran su lugar en el Título Preliminar de la Constitución Española. Es precisamente la importancia de su actividad y no, a diferencia de lo que ocurre con las entidades de la letra b), el hecho de que entre sus fuentes de financiación las subvenciones públicas ocupen un lugar más que destacable[28], lo que justifica su inclusión en el ámbito de aplicación de la LTAIPBG. Ello es así hasta el punto de que perfectamente puede darse el caso de un partido político que se financie exclusivamente con arreglo a fuentes privadas y que esté sujeto al cumplimiento de obligaciones de publicidad activa del mismo modo que otro que reciba varios millones de euros de subvenciones públicas al año.

En cualquier caso, al menos en lo que atañe a los partidos políticos, la exigencia de una mayor transparencia, aunque ciertamente reciente, no constituye una novedad de la LTAIPBG. La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los

---

[27] Los partidos políticos, tal y como contempla el artículo 6 de la Constitución Española, *«expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política»*. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, ya reconoció que los partidos políticos son entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución. Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales aparecen mencionados en el artículo 7. La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical reconoce que en nuestro ordenamiento constitucional la facultad de actuar en tutela y en defensa de los intereses colectivos de los trabajadores se atribuye a los propios sujetos protagonistas del conflicto, como expresión de su posición de libertad y eligiendo, en ejercicio de su propia autonomía, los medios más congruentes a dicho fin.

[28] Véase, por ejemplo, en el caso de las formaciones políticas, el informe del Tribunal de Cuentas de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos correspondientes a los ejercicios 2009, 2010 y 2011, en el que se detalla el volumen de financiación pública recibida por aquellas en nuestro país. <http://www.tcu.es/uploads/I999.pdf>.

partidos políticos[29], ya introduce algunas medidas que obligan a este tipo de entes a ser más transparentes e inicia un camino que encuentra cierta continuación en el proyecto de ley orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos[30].

Esta última consideración nos conecta con la polémica surgida durante la tramitación de la LTAIPBG acerca de si hubiera sido más correcto regular las obligaciones de publicidad activa de los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales en sus normas reguladoras. Algunas opiniones a favor[31] de esta opción se fundamentan en los posibles problemas, disfunciones y dudas de interpretación que puede generar la inclusión de sujetos de naturaleza privada en una norma diseñada y concebida para entidades públicas. El legislador, finalmente, optó por la solución contraria, manteniendo a este tipo de entidades en el ámbito de aplicación de la LTAIPBG.

Por su parte, en la letra b) del precepto se incluyen todas las entidades privadas que perciban lo que se ha considerado una *«financiación pública relevante»*[32]. En este punto, el legislador ha establecido un doble criterio —uno absoluto: más de 100.000 euros, y otro relativo: mínimo de 5.000 euros que represente al menos el 40% del total de los ingresos anuales— con la finalidad de acoger a un número suficiente de entidades que justifique la previsión legal, pero que a la vez no obligue a cualquiera que perciba una pequeña cantidad de dinero público al cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, cumplimiento sin duda más gravoso cuanto más pequeña es la entidad.

---

[29] Tal y como se describe en su Exposición de Motivos, *«por un lado se establece que los partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas deberán —una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización que corresponda en cada caso— hacer pública preferentemente a través de su página web, determinada información de índole contable. Por otro lado, se introduce la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas superiores a 50.000 euros y las de bienes inmuebles, así como todos los acuerdos a los que lleguen con entidades de crédito en relación a las condiciones de su deuda, información que en este último caso deberá trasladarse también al Banco de España. En lo que respecta a las fundaciones vinculadas se establece que éstas habrán de notificar al Tribunal de Cuentas todas las donaciones efectuadas por personas jurídicas».*

[30] Véase el contenido del proyecto de ley en <http://www.congreso.es>.

[31] Por ejemplo, las del Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y del Presidente del Tribunal de Cuentas, manifestadas con ocasión del trámite de comparecencias de expertos ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

[32] Algunos grupos parlamentarios plantearon en los trámites de enmiendas al proyecto en el Congreso y en el Senado la inclusión de sujetos como las organizaciones no gubernamentales, las confesiones religiosas, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, las entidades financieras privadas que reciban fondos o avales públicos y las asociaciones u organizaciones en cuyo patronato participe una Administración Pública. Véanse al respecto enmiendas núm. 80, núm. 182, núm. 194, núm. 215, núm. 312 y núm. 217, presentadas en el trámite del Congreso, y enmiendas núm. 8, núm. 10, núm. 78 y núm. 80, presentadas en el Senado.

2.2.2.3. El tercer nivel de transparencia

El tercer nivel, correspondiente con el artículo 4, lo integran de forma residual aquellas entidades no previstas en los artículos 2 y 3. Se trata del nivel de menor intensidad, ya que no obliga a los sujetos que comprende al cumplimiento de ninguna obligación de publicidad activa o de satisfacción del derecho de acceso a la información, sino tan sólo a suministrar al órgano que proceda determinada información pública. El contenido de este artículo, presente ya en el anteproyecto de ley, no sufrió modificaciones durante la tramitación parlamentaria, salvo en la introducción de la aclaración de que se trata de personas *«distintas de las referidas en los artículos anteriores»*.

Así, el artículo 4 de la LTAIPBG dispone que *«Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato»*.

El origen de esta cláusula residual de la LTAIPBG se encuentra en la voluntad del legislador de impedir que pudieran quedar fuera de la Transparencia entidades relevantes por sus funciones —prestación de servicios públicos o ejercicio de potestades administrativas— tratando de evitar a la vez la dificultad que habría supuesto la aplicación del procedimiento administrativo previsto para el ejercicio de acceso a la información pública (no tanto el cumplimiento directo de las obligaciones de publicidad activa) por muchas de ellas.

Esta previsión implica entre otras cosas que la tramitación del procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a información pública que se encuentre en poder de estas entidades, y que en ocasiones es de gran interés para los ciudadanos (piénsese por ejemplo en el supuesto de una entidad privada que preste, en virtud de un concierto, un servicio público), corresponderá a una Administración Pública y que no habrá lugar, frente a las resoluciones denegatorias o parcialmente estimatorias de la solicitud de acceso a la información, a un eventual recurso impropio sino a los propios contemplados en las leyes. Ahora bien, a pesar de las virtudes del precepto, su redacción puede plantear algunos problemas en su aplicación, como el del alcance que haya de darse al término servicio público, cuestión no siempre pacífica en

la doctrina administrativa, o el de las consecuencias que puede llevar aparejadas el incumplimiento de la obligación de suministrar la información[33].

3. ÁMBITO OBJETIVO DE LA TRANSPARENCIA: LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El concepto de información pública delimita el ámbito objetivo de aplicación del derecho de acceso a información pública y de la publicidad activa.

Nos referiremos a ello y seguidamente nos aproximaremos a las categorías de información pública que recogen los artículos 5 a 8, sin entrar en la cuestión de los límites previstos en los artículos 14 y 15 (ya que se abordan en otros capítulos de este monográfico) ni en las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso reguladas en el artículo 18. Tan sólo procede aclarar en este momento que límites y causas de inadmisión son elementos diferentes, aunque en último término impidan a una persona conocer una información pública. Así, las causas de inadmisión del artículo 18 [las de las letras a), b) y c)] sirven para acotar desde un punto de vista negativo este concepto, a diferencia de lo que ocurre con los límites, ya que la información afectada por ellos sigue siendo por naturaleza información pública, aunque no proceda su divulgación en atención a las circunstancias y tras la ponderación a la que se refiere el apartado 2 del artículo 14 de la LTAIPBG.

3.1. EL CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Se entiende por información pública, a tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIPBG, *«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».*

Este artículo sufrió cambios notables durante la elaboración de la LTAIPBG. Así, en el anteproyecto de 14 de mayo de 2012 enviado al Consejo de Estado, el entonces artículo 9 definía la información pública como *«los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el*

[33] En este sentido, el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el anteproyecto de ley emitido el 19 de julio de 2012 (núm. 707/2102), sostuvo que la determinación de tales consecuencias resulta importante no solo para evitar quiebras del principio de seguridad jurídica, sino también para reforzar el carácter imperativo del deber de suministro de información, que podría verse desvirtuado si no se sancionara de algún modo la falta de colaboración prevista en este apartado, y sugiere una modificación del inciso final para evitar dejar a la voluntad de las partes la regulación concreta de esta obligación.

ámbito de aplicación de este Título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones públicas, siempre y cuando no perjudique a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios».

Tras el dictamen emitido por el Consejo de Estado[34], se produjo un cambio no menor en la definición de información pública, que se refleja en el artículo 10 del proyecto de ley enviado al Legislativo, en el que se considera información pública *«los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera 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».*

En la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados se incorporó el inciso *«cualquiera que sea su formato o soporte»* al ya artículo 13, y en el Senado se sustituye la expresión *«cualquiera de los sujetos»* por *«alguno de los sujetos»*[35].

De nuevo en este punto, la LTAIPBG se encuentra plenamente alineada con el derecho europeo[36] con la regulación de algunos de los países de nuestro entorno[37].

---

[34] Véase el dictamen del supremo órgano consultivo ya citado, en el que se advierte lo siguiente: «*debe señalarse que las materias o ámbitos que se configuran en este artículo como excepciones participan, en puridad, de la naturaleza de auténticos límites al ejercicio del derecho de acceso a la información. Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado considera que, en lugar de configurar estos límites como parte integrante de la definición de información pública, acotándola o restringiendo su alcance, sería más correcto técnicamente mencionarlos en un apartado distinto del artículo 9, que podría quedar redactado en unos términos similares a los que a continuación se propone: No tendrá la consideración de información pública que pueda ser objeto del derecho de acceso regulado en esta Ley aquella cuyo conocimiento perjudique a la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública o la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*». Alternativamente, cabría la posibilidad de regularlos como límites en un apartado del artículo 10, el primero, con la consiguiente reordenación de los actuales apartados que integran este precepto».

[35] Sobre el artículo 10 del proyecto de ley se presentaron 6 enmiendas en el Congreso (núm. 16, núm. 99 y núm. 145 del Grupo Mixto, núm. 229 del Grupo Parlamentario La Izquierda Plural, núm. 332 del Grupo Parlamentario Unión, Progreso y Democracia y núm. 403 del Grupo Parlamentario Catalán). En el Senado, el artículo 13 recibió 3 enmiendas (núm. 24, del Grupo Mixto, núm. 94, de la Entesa pel Progrés de Catalunya y núm. 249, del Grupo Parlamentario Popular).

[36] El Convenio del Consejo de Europa núm. 205, de 18 de junio, sobre el acceso a los documentos oficiales, establece que cada Parte *«garantizará a toda persona, sin discriminación alguna, el derecho a acceder, a solicitud propia, a documentos públicos en poder de autoridades públicas»*. Por *«documentos públicos»* se entiende *«todas las informaciones registradas de cualquier forma o redactadas o recibidas y en poder de las autoridades públicas»*. Por su parte, el Reglamento (CE) núm. 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión resulta de aplicación a todos los documentos que obren en poder de las instituciones, hayan sido elaborados o recibidos por ellas, en todos los ámbitos de la actividad de la Unión Europea (artículo 2).

[37] Véase ARES GONZÁLEZ, Valle, «La Transparencia…», pp. 15 y ss.: «*Un gran número de países de la Unión Europea utilizan bien el término "documento" bien el término "registro/expediente" para identificar el objeto del derecho, frente a otros, que se refieren a la "información", concepto aparentemente mucho más*

En el ámbito autonómico, las leyes más antiguas —la gallega y la balear— no contienen una definición de información pública como tal, al contrario de lo que ocurre con la navarra y la extremeña, que se aproximan mucho a la definición que contiene la LTAIPBG, y el proyecto de ley andaluz, que a este respecto es idéntico a la norma estatal. Así, la Ley 4/2006, de 30 de junio, de Transparencia y de Buenas Prácticas en la Administración Pública Gallega, dispone en su artículo 4 que *«Las personas tienen derecho a solicitar y obtener información sobre los aspectos de la actividad administrativa de las instituciones y órganos mencionados en el artículo 1 de la presente ley que afecten a sus derechos e intereses legítimos. Dicha información podrá ser de carácter general o particular y comprende asimismo el acceso a los archivos y registros a que se refiere el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común».* La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears, reconoce en su artículo 3 que *«La ciudadanía tiene derecho a recibir información suficiente de los asuntos que sean de su interés, de una manera accesible, comprensible y transparente»*. La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, establece también en su artículo 3 que la información pública es *«aquella información, cualquiera que sea su soporte y forma de expresión, elaborada por la Administración Pública a que se refiere esta Ley Foral o que posean éstas, no teniendo esta consideración la documentación enunciada en el apartado e) del artículo 28 de esta Ley Foral»*. Añade que *«Se considera, asimismo, información pública la que se encuentre bajo la autoría o propiedad de otras entidades o sujetos que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas o funciones públicas, siempre que haya sido generada u obtenida en el ejercicio de su actividad pública o para el ejercicio de una actividad pública».* La última de las leyes autonómicas aprobadas, la extremeña Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto, la define en su artículo como *«aquella que viene definida*

---

amplio. En el primer grupo se encuentran por ejemplo Bélgica ("Todos tienen derecho a consultar cualquier documento administrativo y a que se les entregue copia"); España (la Constitución y la Ley de Procedimiento Administrativo se refieren al "acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos") e Irlanda (donde se reconoce "un derecho a cada persona a acceder a cualquier registro…"). En el segundo grupo cabe citar países como Austria ("Cualquiera puede solicitar información"); Alemania ("Todos tienen derecho a información oficial de las autoridades del Gobierno Federal"); Hungría ("… toda persona tiene derecho a la (…) obtención de información de interés público") y Polonia ("El ciudadano tendrá derecho a obtener información sobre las actividades de órganos de la autoridad pública…"). Ahora bien, con independencia del término del que se sirva cada legislación nacional, no existen grandes diferencias en la práctica, pues en los países incardinables en el primer grupo, el concepto de documento suele entenderse en sentido extenso, al abarcar cualquier tipo de soporte y formato e incluso el supuesto de documentos no existentes pero fácilmente generables mediante la extracción de información de bases de datos. Se incluyen, en todo caso, tanto los documentos generados por las autoridades como lo que se encuentren en poder de aquellas. Países como Francia sólo permiten el acceso a documentos finalizados, otros han establecido reglas especiales para documentos de uso interno. Algunos Estados, por último, especifican en una lista no exhaustiva, qué se entiende por documentos oficiales, cuya revelación es obligatoria».

como de libre acceso a cualquier ciudadano por ser información generada por el propio sector público en el ejercicio de su actividad, funcionamiento y organización». El Proyecto de ley de transparencia pública de Andalucía entiende por información pública *«los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».*

La definición de información pública que contiene la LTAIPBG supone una ruptura con la concepción que inspiraba el tenor del artículo 37 de la LRJPAC[38] antes de la modificación del precepto efectuada por la LTAIPBG, cuyo centro de gravedad se encontraba en los documentos.

Sobre el alcance del concepto de información pública positivizado en el artículo 13 de la LTAIPBG puede señalarse que si bien no es previsible que el término *«documentos»* vaya a generar problemas de interpretación, dada la tradición en su uso existente en el ordenamiento jurídico español, tal vez no resulte así en el caso del vocablo *«contenidos»*, especialmente si se trata delimitar el significado de este último contraponiéndolo al del primero. Así, alguna autora, tras una interpretación sistemática del precepto, concluye que *«puede entenderse que el precepto reconoce un derecho de acceso tanto a la información accesible en el momento en el que se formula la solicitud, (…) como también a la información necesitada, a fin de hacer posible el ejercicio del derecho, de un tratamiento de los datos»*[39].

Por otro lado, procede llamar la atención sobre el hecho de que no resulta del todo correcto considerar, como hace el artículo 13, que información pública es la que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del título I de la LTAIPBG y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones, pues los sujetos que se relacionan en el artículo 3 (partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y determinadas entidades privadas que reciben financiación pública relevante) no se encuentran vinculadas por las disposiciones reguladoras del derecho de

[38] Para una adecuada comprensión de algunas notas diferenciadoras del régimen del antiguo artículo 37 de la LRJPAC y del de la LTAIPBG, véase BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *Transparencia*…, pp. 212 y ss.

[39] BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Transparencia*…, pp. 201 y ss. La autora llama la atención sobre que si se parte de las definiciones de *«contenido»* y *«contener»* que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española, el término *«contenido»* coincide con el de la propia *«información»*, y no con el soporte que la contiene. Añade que además ocurre que si se considera documento todo tipo de soporte que incorpora una información, habría de aceptarse que no existe espacio fuera de él para otros posibles objetos que contengan una información. La autora llega a la conclusión expuesta a la vista del contenido del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG que recoge entre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información el hecho de que éstas se refieran a *«información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración»*, causa que a su juicio sería innecesaria si el artículo 13 no reconociera el acceso a tal clase de información.

acceso a la información pública. Por ello, y porque la expresión *«en poder de»* ha de interpretarse no sólo como equivalente a detentación física, sino también jurídica (es decir, información en poder de sujetos distintos de los enumerados en el artículo 13, pero sobre los que otro sujeto dispone de facultades precisas para su obtención, supuesto del artículo 4 de la LTAIPBG), considera la misma autora que el precepto debiera haberse referido a los contenidos o documentos que obren en poder de los sujetos enumerados en el artículo 2.1 de la LTAIPBG[40].

3.2. BREVE REFERENCIA LA PUBLICIDAD ACTIVA

Terminamos este trabajo con una referencia a la publicidad activa, es decir, a la obligación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIPBG de difundir de forma permanente aquella información pública más relevante para garantizar la transparencia de la actividad de la Administración Pública y a la vez facilitar la participación y el control de los ciudadanos sobre los asuntos públicos, lo que ha sido calificado por la doctrina más autorizada[41] como la gran tendencia revolucionaria en materia de transparencia y acceso a la información.

La LTAIPBG regula la publicidad activa en el Capítulo II de su Título I, artículos 5 a 11. Nos ocuparemos brevemente de los principios generales (artículo 5) y de las categorías de información (artículos 6 a 8), pues el órgano de control (artículo 9) se aborda en otro capítulo de esta monografía y el estudio del Portal de la Transparencia y los principios técnicos (artículos 10 y 11) exceden, con mucho, del objeto de este análisis.

Como se ha señalado al comienzo de nuestra exposición, la publicidad activa no es nueva en nuestro ordenamiento jurídico, si bien la regulación que existía era fragmentaria e insuficiente[42]. Por este motivo, la previsión y desarrollo de

---

[40] BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Transparencia*…, p. 211.

[41] GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia*…, p. 143.

[42] En el ordenamiento jurídico estatal existen numerosas disposiciones que regulan desde hace tiempo la publicidad de determinada información administrativa. A título de ejemplo cabe mencionar las siguientes: los artículos 58, 59 y 60 de la LRJPAC, que se ocupan de la publicación oficial de los actos administrativos en tablones de anuncios y boletines oficiales; los artículos 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 artículo 62.1.b) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto del empleado público, que regula la publicación del nombramiento de los funcionarios de carrera. En materia de subvenciones, el artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que contempla la publicidad de las subvenciones por el órgano administrativo concedente. En el ámbito de los contratos públicos, el artículo 333 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que se ocupa del Registro de Contratos del Sector Público, que constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España y, como tal, el soporte para la difusión pública de información sobre contratación pública, de

esta obligación en la LTAIPBG constituye uno de sus grandes aciertos, y más si a ello se le une la creación del Portal de la Transparencia (aunque el legislador, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias, contemple tan sólo su puesta en marcha por la Administración General del Estado), que supondrá la centralización de ingentes cantidades de información hasta ahora dispersas, que pasarán a estar disponibles para todas las personas se manera ciertamente sencilla.

El artículo 5.1 de la LTAIPBG contiene el principio general de que los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. Ahora bien, las obligaciones de publicidad activa también alcanzan, aunque con limitaciones, a los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y entidades privadas que reciban fondos públicos en una cuantía sustancial, y ello es así al amparo del artículo 3, del apartado 4 del propio artículo 5 y, con el alcance que se desprende para determinada información económica, del apartado 2 del artículo 8.

El principio general del artículo 5.1 plantea la necesidad de interpretar la expresión *«de forma periódica y actualizada»*. A este respecto la doctrina[43] considera que la LTAIPBG parte de una regla de *«permanente actualización»*, y que, en relación a los plazos de permanencia de la información, debiera optarse por su no retirada, salvo cuando ello resulte necesario para actualizarla o modificarla. Y es que, aunque no se recoja expresamente en el artículo 5, la información ha de ser veraz, por lo que en algún caso podría llegar a ser necesaria una rectificación.

El apartado 2 del precepto recoge una previsión lógica derivada del carácter básico de la ley en esta materia y de la voluntad del legislador. Así, las obligaciones de publicidad activa que regula se entienden sin perjuicio de la aplicación de las normas autonómicas o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio de publicidad. Nos encontramos, por tanto, ante una norma de mínimos, que recoge obligaciones que previsiblemente serán ampliadas en normas autonómicas o en normas sectoriales que se aprueben en el futuro.

---

conformidad con el principio de transparencia. Igualmente, en el ordenamiento autonómico existen disposiciones reguladoras de la publicidad de los actos de sus Administraciones y órganos estatutarios. En el ámbito local, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, contiene numerosos preceptos que disciplinan la publicidad de actos y actuaciones, como el artículo 70, que se ocupa de la publicidad de las sesiones y acuerdos locales, así como del derecho de los ciudadanos a consultar los archivos y registros, remitiéndose a los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b), de la Constitución.

[43] GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia*…, p. 155.

El apartado 3 salvaguarda la protección de determinados intereses públicos y privados al disponer que se aplicarán a la publicidad activa los límites al derecho de acceso previstos en los artículos 14 y 15. Aunque el apartado no lo diga, parece lógico que se aplique también la cláusula relativa al acceso parcial que contiene el artículo 16[44].

El apartado 4 se refiere al lugar de publicación de la información, que se concreta en *«las correspondientes sedes electrónicas o páginas web»*[45] y a la manera en que ha de hacerse, que ha de ser *«clara, estructurada, entendible y preferiblemente en formato reutilizable».* Se dispone además que se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la calidad y la reutilización de la información, principios que aparecen desarrollados, a excepción del de calidad, en el artículo 11. El apartado finaliza con una previsión que fue incorporada durante el trámite parlamentario en el Senado[46] y que, directamente inspirada en el apartado 3 del artículo 10, se encuentra dirigida a facilitar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por determinadas entidades de las previstas en la letra b) del artículo 3. Ahora bien, habrá que esperar a la aplicación práctica de la LTAIPBG para comprobar la efectividad de esta medida, dada la utilización del término *«podrán»*.

Por último, el apartado 5 pone fin al precepto aludiendo a la forma de publicación y señalando que toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y que estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados, de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Finalizamos con una somera referencia a las categorías de información a las que se refieren los artículos 6, 7 y 8 de la LTAIPBG, cuya extensión y prolijidad resultan sin ninguna duda destacables[47]. Ello no obsta, sin embargo, a

---

[44] Véase el artículo 16 de la LTAIPBG: *«En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida».*

[45] La utilización de la conjunción disyuntiva «o» suscitó diversas críticas durante el proceso de elaboración de la LTAIPBG, puesto que el acceso en sede electrónica puede tener lugar en un entorno cerrado, de modo que no garantiza un acceso general a la información, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las páginas web.

[46] Como resultado de la transacción llevada a cabo sobre la enmienda núm. 166 presentada por el Grupo Parlamentario Catalán.

[47] Véase un estudio muy detallado de las categorías de información en que se estructuran las obligaciones de publicidad activa en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, GUICHOT REINA, Emilio y HORGUÉ BAENA, Concepción en *Transparencia*…, pp.158 y ss.

que el desarrollo reglamentario de la ley vaya a ser fundamental para valorar, en la práctica, cómo la aplicación de estos preceptos satisfará las demandas y expectativas de la sociedad.

El artículo 6 alude a la información institucional, organizativa y de planificación. Se trata de una información esencial para conocer qué son, cómo se organizan y funcionan, y qué hacen y piensan hacer los poderes públicos. La información institucional y organizativa habrá de ser puesta a disposición del público no sólo por las Administraciones Públicas, como se venía efectuando de manera más o menos homogénea en el grueso de ellas en nuestro país, sino por todos los sujetos de los artículos 2 y 3 de la LTAIPBG (los del artículo 4, como ya se ha expuesto, habrán de remitírsela al que proceda). Resulta muy positiva y digna de mención la obligación concreta de inclusión de un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. La información de planificación, por su naturaleza, y por los aspectos en los que se materializa, sólo habrá de publicarse por las Administraciones.

El artículo 7 se centra en la información de relevancia jurídica de las Administraciones Públicas. Se trata de una clase de información que resulta de gran importancia para los ciudadanos y, en especial, para los profesionales del Derecho que hayan de enfrentarse en su labor diaria a la interpretación de las normas. La previsión de publicación de los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes, y de los proyectos de reglamentos, constituye la positivización de una práctica —más observada en algunas Administraciones Públicas que en otras, y dentro de ellas más por unos órganos que otros— que sin duda facilitará a los ciudadanos el control sobre la actuación del Ejecutivo en la elaboración de las normas jurídicas. Lo mismo cabe señalar respecto de las memorias e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos. Se trata en definitiva de un precepto cuya aplicación contribuirá a generar una mayor seguridad jurídica en el tráfico.

Nos referimos por último al artículo 8, que versa sobre la información económica, presupuestaria y estadística, y cuya aplicación está llamada a ser la «estrella» de la LTAIPBG, al menos en lo que se refiere a la publicidad activa. Y es que no cabe duda de que, en términos generales, la información sobre el modo en que emplean los recursos públicos es la que suscita un mayor interés de la sociedad y de los medios de comunicación. Se trata del artículo más extenso, al contemplar la publicidad de un gran número de actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria en un sinfín de materias: contratación, convenios, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos, contabilidad, retribuciones, resoluciones de reconocimiento de compatibilidad de empleados públicos y altos cargos, declaraciones anuales de

bienes y actividades de los representantes locales, información estadística y bienes inmuebles. El cumplimiento de este artículo corresponde a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I de la LTAIPBG, si bien, como ya se ha apuntado con anterioridad, con el matiz de que los partidos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones empresariales y entidades privadas que reciban fondos públicos en una cuantía sustancial deberán tan sólo circunscribirse a los extremos a los que se refiere el apartado 2, esto es, a los contratos y convenios que celebren con las Administraciones Públicas, y a las subvenciones que reciban de éstas. La opción contraria de obligar a este tipo de entidades privadas del artículo 3 a publicar información sobre toda su actividad económica podría poner en peligro otros intereses jurídicos igualmente dignos de protección.

4. BIBLIOGRAFÍA

ARENILLA SÁEZ, Manuel y REDONDO LEBRERO, Juan Carlos (2011), *Crisis y reforma de la Administración Pública*, Netbiblo, Oleiros, 2011.

ARES GONZÁLEZ, Valle, «La Transparencia en la Unión Europea: una visión comparada. Especial referencia al derecho de acceso a la información pública», *Revista Participación Educativa,* segunda época, núm. 3, 2013.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

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

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, Madrid, 2012.

GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

HORGUÉ BAENA, Concepción, *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La transparencia en las Administraciones Públicas*, Bosch, L'Hospitalet de Llobregat, 2013.