

Índice General

	<i><u>Página</u></i>
PRESENTACIÓN.....	25
LA REFORMA DE LA LEY ESTATAL DE TRANSPARENCIA Y SU DESARROLLO NORMATIVO	
JULIÁN A. PRIOR CABANILLAS	31
I. La ley estatal de transparencia. Las puntuales modifica- ciones realizadas en su primera década de existencia	32
II. El (frustrado) desarrollo normativo de la ley de transpa- rencia estatal	36
III. El proceso de reforma de la ley estatal de transparencia actualmente en curso	38
IV. Conclusiones.....	44
LAS ENTIDADES LOCALES Y SU ENCAJE DENTRO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA	
M. ASCENSIÓN MORO CORDERO	47
I. Introducción	48
II. Normativa estatal y autonómica: ¿qué ha pasado en estos diez años?	51
III. El «aterrizaje» de la normativa en el ámbito local.	56
IV. Próxima estación: hacia una transparencia real de las en- tidades locales	60
V. Referencias bibliográficas	62

LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y SU SUJECCIÓN A LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA

MANUEL SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA 65

I. Órganos constitucionales estatales..... 66

1. *Concepto estricto y quasi filosófico..... 66*

2. *Órganos estatales en la Constitución Española 66*

a) Altos órganos constitucionales 67

b) Órganos constitucionales coadyuvantes 67

c) Otros sujetos citados en la Constitución..... 67

3. *Reflexión previa sobre la transparencia de los sujetos citados en la Constitución 68*

II. La regulación en la Ley 19/2013, 9 diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno..... 69

1. *Sujetos obligados: un caos 69*

2. *Actividad sujeta al Derecho Administrativo 71*

a) Antecedentes 71

b) Concepto..... 72

c) Crítica 74

3. *La no caracterización como Administración Pública 75*

4. *La impugnación por recurso contencioso-administrativo 76*

III. Conclusiones..... 77

IV. Bibliografía 78

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

MIGUEL ÁNGEL GONZALO ROZAS 81

I. Transparencia para la apertura legislativa 82

II. Conceptualización a la transparencia parlamentaria 84

III. Aplicación de la ley de transparencia al Congreso de los Diputados 85

1. *Transparencia activa 86*

	<i>Página</i>
2. <i>Procedimiento de acceso a la información</i>	87
3. <i>La evaluación de la transparencia</i>	90
IV. Transparencia y acceso a la información pública en el senado español	91
V. Gestión documental	92
VI. Reforma de la ley de transparencia	92
VII. Transparencia de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas	94
1. <i>Parlamento Vasco</i>	94
2. <i>Parlamento de Cataluña</i>	94
3. <i>Parlamento de Galicia</i>	94
4. <i>Andalucía</i>	95
5. <i>Junta General del Principado de Asturias</i>	95
6. <i>Parlamento de Cantabria</i>	96
VIII. Conclusiones	96
IX. Bibliografía	97
 LA PUBLICIDAD ACTIVA EN LA ÚLTIMA DÉCADA DE TRANSPARENCIA: ¿MÁS CANTIDAD O MEJOR CALIDAD? JOAQUÍN MESEGUER YEBRA.....	99
I. La publicidad activa como concepto. ¿Cantidad o calidad?	100
II. Los atributos de la transparencia	101
1. <i>La relevancia de la información</i>	102
2. <i>La estructura o arquitectura de contenidos que facilite su localización</i>	103
3. <i>La actualización y la revisión de la información</i>	104
4. <i>La claridad y comprensión del mensaje</i>	105
5. <i>La reutilización</i>	107
6. <i>Y la accesibilidad, la gran sacrificada</i>	110

	<i><u>Página</u></i>
III. Dos casos de éxito en el cumplimiento de estos principios: los planes de gobierno y los presupuestos claros	110
1. <i>Los planes de gobierno y el seguimiento de su ejecución</i>	<i>110</i>
2. <i>Presupuestos claros</i>	<i>112</i>
 EL LENGUAJE CLARO, ASIGNATURA PENDIENTE Y SECUNDARIA DE LA TRANSPARENCIA	
RAFAEL CAMACHO MUÑOZ.	115
I. Del derecho a saber al derecho a entender	116
1. <i>Errores conocidos y una obligación secundaria</i>	<i>117</i>
II. Comunicación y transparencia	122
III. ¿Qué es y qué no es lenguaje claro?	125
IV. El lenguaje claro aplicado a la transparencia	127
1. <i>Ejemplos del lenguaje claro aplicado en transparencia</i>	<i>128</i>
2. <i>Lengua</i>	<i>128</i>
3. <i>Estructura</i>	<i>131</i>
4. <i>Diseño</i>	<i>132</i>
V. ¿Qué más se puede hacer para mejorar la comprensibilidad? Más gobierno abierto	134
 LA HUELLA NORMATIVA, AÚN UN PROYECTO	
ITZIAR AYERDI FERNÁNDEZ DE BARRENA	137
I. Introducción	138
II. La huella normativa. Concepto y evolución	138
1. <i>Evolución de la huella normativa en las normas de transparencia</i>	<i>138</i>
a) <i>La huella normativa antes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>	<i>138</i>
b) <i>La huella normativa en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno</i>	<i>139</i>

	<u><i>Página</i></u>
c) La huella normativa en las leyes autonómicas de transparencia	140
2. <i>La huella normativa en el IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024</i>	142
a) Compromiso 1. La reforma del marco regulatorio de la transparencia	143
b) Compromiso 4. Huella Normativa.....	143
c) Compromiso 10.47: Junta de Castilla y León. Un paso hacia la huella normativa	144
3. <i>La huella normativa en los portales de transparencia</i>	145
III. Derecho de acceso a la huella normativa	147
IV. Los grupos de interés y la huella normativa	150
V. Conclusiones	150
LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PLANES DE GOBIERNO Y PLANES DE GOBIERNO ABIERTO, LA MISMA CARA DE DISTINTAS MONEDAS. CASO ESPAÑOL, VASCO Y ARAGONÉS	
JOSÉ LUIS ROS MEDINA	153
I. La rendición de cuentas y la planificación	154
II. Planes de gobierno abierto en España	157
III. Plan de recuperación, transformación y resiliencia	160
IV. Los casos de Aragón y País Vasco	162
V. Conclusiones	164
VI. Bibliografía	165
TRANSPARENCIA DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PÚBLICA: MARCO LEGAL, DESAFÍOS Y PROPUESTAS	
LORENZO COTINO HUESO.....	169
I. La transparencia algorítmica pública con variable intensidad es necesaria	170
II. Transparencia y explicabilidad, para quién	173

	<i><u>Página</u></i>
III. La (no) regulación en la Ley 19/2013 de transparencia estatal, ni de la publicidad activa ni del derecho de acceso. .	175
IV. El asentamiento de principios de la transparencia de los algoritmos públicos en la Carta de Derechos Digitales y en la Ley 15/2022, de 12 de julio de igualdad	176
V. Las insuficiencias de la legislación administrativa y de protección de datos.	178
VI. Avances en la Ley «Rider», Extremadura y, especialmente en la Ley 1/2022 valenciana de transparencia (art. 16.1.I) y Barcelona	179
VII. La transparencia en el Reglamento de IA de la UE, esencialmente interna	181
VIII. La premisa de la transparencia algorítmica: la «comunicación» de la existencia del sistema IA y «notificaciones» de interacciones y de decisiones con inteligencia artificial	182
IX. Para terminar, un esbozo de propuestas regulatorias ante la deficiente regulación actual	183
 EL SUJETO ACTIVO EN EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: PERSONALIDAD, IDENTIFICACIÓN Y ACREDITACIÓN	
ARANCHA MORETÓN TOQUERO.	185
I. Introducción: un principio de actuación de la Administración y un derecho ciudadano.	186
II. Acerca del progresivo reconocimiento de la titularidad universal del derecho de acceso.	188
III. La cuestión de la capacidad y el derecho de acceso	192
IV. Requerimientos formales: identificación del solicitante y acreditación de la identidad	194

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS 201

I.	El marco normativo de la LTAIBG y el Convenio de Tromsø.....	202
1.	<i>La limitada sujeción de los Parlamentos a la LTAIBG y al Convenio de Tromsø</i>	<i>202</i>
2.	<i>La delimitación del ámbito sujeto a la LTAIBG.....</i>	<i>203</i>
3.	<i>Autonomía normativa de las cámaras legislativas</i>	<i>205</i>
4.	<i>Exclusión inicial de la reclamación ante los órganos de garantía.....</i>	<i>206</i>
II.	La accesibilidad a la información sobre actividad netamente parlamentaria	208
III.	La interpretación de los tribunales	211
IV.	Conclusiones.....	214
V.	Bibliografía	215

LA TRANSPARENCIA Y LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN LA LEY DE TRANSPARENCIA?: ¿RELACIÓN TASADA O ABIERTA?

EMILIO GUICHOT REINA 217

I.	Introducción: los límites al derecho de acceso como patrimonio jurídico común.....	218
II.	La constitucionalidad de la inclusión de límites en el artículo 14.1 LTAIPBG no previstos en el artículo 105.b) CE.....	220
III.	La posibilidad de adicionar límites no incluidos en el artículo 14.1 LTAIPBG	221
IV.	Los regímenes específicos de acceso a la información que contienen su propia regulación de los límites.....	223
V.	La relación entre los límites del artículo 14.1 LTAIPBG y las previsiones de reserva o confidencialidad contempladas en normas sectoriales	225

EL ACCESO A LOS SECRETOS OFICIALES E INFORMACIÓN CLASIFICADA

MIGUEL ÁNGEL BLANES CLIMENT	233
I. Introducción	234
II. La difícil relación entre los secretos oficiales y el acceso a la información pública	235
1. <i>La LSO se aplica de forma preferente a la LTAIBG</i>	236
2. <i>El acceso a materias clasificadas y calificadas como secretas ..</i>	237
III. El anteproyecto de ley de información clasificada.	238
1. <i>Las principales alegaciones presentadas</i>	238
2. <i>El informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ..</i>	239
3. <i>Los graves defectos de la normativa propuesta</i>	241
IV. Algunos ejemplos sobre la aplicación de la ley de secretos oficiales durante los diez años de vigencia de la ley de transparencia	244
1. <i>Acuerdos de clasificación adoptados por el Consejo de Ministros</i>	244
2. <i>Uso del avión Falcon</i>	245
3. <i>Gasto y número de viajes de la escolta del Rey Emérito</i>	246
4. <i>Informes expediente de rescate de la Aerolínea Plus Ultra ...</i>	246
5. <i>Listado de todo el material enviado por España a Ucrania en 2022</i>	247
6. <i>Información sobre el número y tipo de armas incautadas en los centros penitenciarios</i>	248
V. Conclusiones	248
VI. Bibliografía	249

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y TRANSPARENCIA

JESÚS JIMÉNEZ LÓPEZ	251
I. Introducción	252

	<u><i>Página</i></u>
II. Transparencia y protección de datos personales	253
1. <i>Consideraciones iniciales</i>	<i>253</i>
a) Información Pública	253
b) Evolución del contexto normativo en materia de protección de datos	254
c) Datos personales y su tratamiento en el acceso a la información pública	254
d) Coordinación de criterios de las autoridades de control.	256
e) Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el derecho de acceso en materia de protección de datos personales.	257
f) Transparencia en el tratamiento de datos personales (artículo 6 bis LTAIBG).	258
g) Regímenes especiales de acceso.	259
III. Principales preceptos de la LTAIBG	260
1. <i>Artículo 5.3 LTAIBG</i>	<i>260</i>
2. <i>Artículo 15 (apartados 1 a 3) LTAIBG.</i>	<i>261</i>
3. <i>Sobre el trámite de audiencia (artículo 19.3)</i>	<i>267</i>
IV. Sobre la disociación (artículo 15, apartado 4, LTAIBG) y reflexión final	268
V. Bibliografía	269

LAS CAUSAS DE INADMISIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

ISAAC MARTÍN DELGADO	271
I. Introducción	272
II. Los límites formales al derecho de acceso: las causas de inadmisión.	273
1. <i>Información pública y solicitudes no amparadas por el derecho de acceso</i>	<i>273</i>
2. <i>Síntesis de la interpretación doctrinal y jurisprudencial de las causas de inadmisión</i>	<i>277</i>

	<u>Página</u>
III. Una visión práctica de la aplicación de las causas de inadmisión.	283
1. <i>La litigiosidad en vía administrativa</i>	283
2. <i>La aplicación de los límites formales</i>	285
IV. Conclusiones: algunas propuestas de reforma de la regulación de las causas de inadmisión	287
 EL TIEMPO Y SUS EFECTOS EN LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	
CLARA I. VELASCO RICO	291
I. De la importancia del tiempo en el acceso a la información pública.	292
II. Los plazos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTAIPBG) en relación con el ejercicio del derecho de acceso	293
1. <i>Los plazos en el procedimiento de resolución de la solicitud de acceso</i>	293
2. <i>Los plazos en el procedimiento de reclamación</i>	298
III. Los efectos del transcurso del plazo máximo para resolver las solicitudes de acceso a la información pública	299
1. <i>A propósito del silencio administrativo y su sentido cuando se está ejerciendo el derecho de acceso a la información pública .</i>	299
IV. A modo de conclusión: algunas propuestas de reforma ...	304
V. Bibliografía y documentación consultadas	305
 LA MEDIACIÓN COMO ALTERNATIVA A LA RESOLUCIÓN JURÍDICA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	
ELISABET SAMARRA GALLEGÓ	307
I. El procedimiento de mediación en las reclamaciones de acceso a la información. su regulación en la normativa de transparencia de Cataluña	308
II. Evolución del procedimiento de mediación en Cataluña ..	313

	<u><i>Página</i></u>
III. Valoración de la efectividad del procedimiento de mediación y de su aplicación desde la entrada en vigor de la ley	319
RÉGIMEN SANCIONADOR Y MULTAS COERCITIVAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA	
MANUEL MEDINA GUERRERO	321
I. La opción del legislador estatal: el mero reproche reputacional	322
II. Las aportaciones de la legislación autonómica.....	324
1. <i>El establecimiento de un catálogo razonable de infracciones y sanciones.</i>	325
2. <i>La potestad sancionadora</i>	328
III. Líneas de reforma de la LTAIBG.....	330
HACIA UN BALANCE DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA	
JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ	335
I. Presentación.....	336
II. Un balance del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.....	337
1. <i>Reclamaciones del derecho de acceso a la información pública</i>	337
a) Evolución de las reclamaciones del derecho de acceso	337
b) Sentido y cumplimiento de las resoluciones.....	339
c) Litigiosidad en sede judicial.....	339
2. <i>Publicidad activa y evaluación de la transparencia</i>	340
a) Las barreras para velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.....	340
b) Evaluación de la transparencia focalizada en la publicidad activa.....	341
3. <i>La labor de interpretación de las obligaciones contenidas en la Ley.....</i>	343

	<i><u>Página</u></i>
III. El despliegue autonómico de los organismos de control de la transparencia	344
1. <i>Panorama de los órganos de control autonómicos</i>	344
2. <i>Algunas observaciones sobre los órganos de control autonómicos</i>	347
IV. A modo de cierre	349
V. Bibliografía	350
 ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA LEY DE TRANSPARENCIA TRAS DIEZ AÑOS DE VIGENCIA	
JOSÉ GUERRERO ZAPLANA	351
I. Análisis inicial de la Ley y sus principios	351
II. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y el procedimiento	354
III. Análisis jurisprudencial en materia de transparencia	357
1. <i>Carácter amplio del ámbito de aplicación de la ley</i>	357
2. <i>Límites del artículo 14 de la Ley 19/2013</i>	358
3. <i>Necesidad de ponderación</i>	358
4. <i>Causas de inadmisibilidad</i>	360
5. <i>Interpretación restrictiva de las limitaciones</i>	364
6. <i>Aplicación de disposición adicional primera</i>	365
IV. Otros pronunciamientos de la Audiencia Nacional	369
 LA EVALUACIÓN DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA DE LAS ENTIDADES PRIVADAS SUBVENCIONADAS	
DANIEL Cerdán Elcid	371
Resultados de la evaluación de los portales de transparencia privados en Canarias	376
Marco del modelo canario de evaluación de la transparencia activa	380

**LA FACULTAD DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY
ESTATAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO POR EL
CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO**

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, ENRIQUE ORDUÑA PRADA	385
I. Introducción	386
II. La regulación legal y estatutaria	387
III. El ejercicio de la facultad de adoptar criterios interpreta- tivos	388
IV. Los criterios interpretativos aprobados	390
1. <i>Adoptados conjuntamente por el CTBG y la AEPD</i>	390
a) Criterio 1/2015, de 24 de junio, sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre RPT y retribuciones.	391
b) Criterio 2/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.	392
c) Criterio 4/2015, de 23 de julio, de publicidad activa de los datos del DNI y de la firma manuscrita	392
d) Criterio 2/2016, de 5 de julio, sobre información rela- tiva a las agendas de los responsables públicos	393
e) Criterio 1/2020, de 5 de marzo, respecto al trámite del artículo 19.3 LTAIBG en solicitudes relacionadas con personal que ha desempeña o ha desempeñado pues- tos de eventuales	394
2. <i>Sobre los límites del artículo 14.</i>	394
a) Criterio 2/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.	394
b) Criterio 1/2019, de 24 de septiembre, relativo al per- juicio para los intereses económicos y comerciales . . .	395
3. <i>Sobre las causas de inadmisión</i>	395
a) Criterio 6/2015, de 12 de noviembre, sobre informa- ción auxiliar o de apoyo	395
b) Criterio 7/2015, de 12 de noviembre, referente a la ac- ción previa de reelaboración	396

	<i><u>Página</u></i>
c) Criterio 3/2016, de 14 de julio, respecto de solicitudes repetitivas o abusivas.	396
4. <i>Sobre los procedimientos de acceso y de reclamación</i>	397
a) Criterio 5/2015, de 14 de octubre, relativo a solicitudes complejas o voluminosas.	397
b) Criterio 8/2015, de 12 de noviembre, referente a la aplicación de los apartados 2 y 3 de la Disposición adicional primera LTAIBG en materia de regulaciones especiales del derecho de información	397
c) Criterio 9/2015, de 12 de noviembre, respecto de solicitudes de información objeto de publicidad activa. ...	398
d) Criterio 1/2016, de 17 de febrero, sobre la interposición de una reclamación ante el Consejo frente a la desestimación de solicitudes por silencio administrativo.	399
5. <i>Sobre publicidad activa</i>	400
a) Criterio 3/2015, de 11 de mayo, referente al alcance de las obligaciones de transparencia de las entidades privadas.	400
b) Criterios 2/2019 y 3/2019, de 20 de diciembre, a propósito del concepto y naturaleza de la publicidad activa y al ámbito subjetivo de la publicidad activa.	400
V. Conclusión y perspectivas	400
 TRANSPARENCIA, DATOS Y PERIODISMO DE INVESTIGACIÓN	
ANA TUDELA FLORES, ANTONIO SALVADOR RUIZ.	403
El caso paradigmático de «Billy el Niño»	406
<i>Incumplir la ley sale gratis</i>	408
Abuso de los límites al derecho de acceso	411
La fiscalización de la gestión de la pandemia	413

	<i><u>Página</u></i>
DATOS ABIERTOS Y TRANSPARENCIA	
ALBERTO ORTIZ DE ZARATE	421
I. De qué hablamos cuando hablamos de datos	421
II. Datos como materia prima	423
III. Datos abiertos	424
IV. Qué aportan los datos a la transparencia.....	425
V. Datos como materia prima de la información.....	426
VI. Datos abiertos como método de publicación.....	427
VII. Reutilización de datos como transparencia colaborativa..	429
1. <i>Limitaciones de la oferta de datos</i>	430
2. <i>Limitaciones de la demanda de datos</i>	431
3. <i>Relación entre la oferta y la demanda</i>	431
VIII. Gobierno de los datos como requisito.....	432
IX. A manera de conclusión.....	433
 TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: ALGUNAS PROPUESTAS DE MEJORA PARA AVANZAR HACIA LA CONTRATACIÓN ABIERTA	
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA.....	435
I. Transparencia en la contratación pública: la doble faz de las obligaciones legales	436
II. La aprobación de la normativa básica en materia de con- tratación como punto de inflexión y mejora de la transpa- rencia sobre la actividad contractual	438
III. La transformación digital de la contratación pública al servicio de la transparencia	440
1. <i>La obligación de publicar de la información en formato abierto y reutilizable</i>	440
2. <i>Herramientas electrónicas como fuentes de datos en materia de contratación</i>	441

	<i><u>Página</u></i>
IV. La contratación pública abierta como elemento para mejora de la transparencia: la gestión del dato	443
V. Diez años de transparencia en la contratación pública: algunas propuestas de mejora como conclusión	445
VI. Bibliografía	448
 POLÍTICAS DE INTEGRIDAD DESDE LA LTBG (2013): UNA DÉCADA DE «MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES»	
FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ	451
I. Qué son las políticas de integridad	452
II. Las políticas de integridad en España, con especial atención a esta última década	454
III. Mucho ruido y pocas nueces en la integridad pública en España	457
IV. La urgente necesidad de reconducir las políticas de integridad en España	460
V. Conclusión	466
VI. Referencias	466