



Derecho de acceso: Dos novedades autonómicas en 2022 y una tercera que no pudo ser

Severiano Fernández Ramos¹

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Cádiz

España

ORCID: [0000-0002-9784-4503](https://orcid.org/0000-0002-9784-4503)

RECIBIDO: 9 de mayo de 2022
ACEPTADO: 16 de mayo de 2022

RESUMEN: El objeto de este comentario es dar cuenta de las novedades en relación con la ordenación del derecho de acceso a la información pública introducidas por dos normas autonómicas, de diverso rango y alcance, curiosamente aprobadas en la misma fecha de 13 de abril de 2022 en la Comunidad Valenciana (Ley 1/2022, de 13 de abril) y La Rioja (Decreto 14/2022, de 13 de abril), así como utilizar, a modo de contraste, el malogrado proyecto de ley de fines de 2021 de Castilla y León. En cualquier caso, todas estas normas son expresivas de la continua evolución del régimen jurídico de la transparencia pública.

PALABRAS CLAVE: información pública, legislación, Comunidades Autónomas.

CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. El derecho de acceso en la ley 1/2022 C. Valenciana. 2.1. *Ámbito subjetivo*. 2.2. *Cuestiones sustantivas del derecho de acceso*. 2.3. *Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso*. 2.3.1. *Régimen del*

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Cuenta con cinco sexenios de investigación y ha desarrollado una intensa actividad investigadora en materia de transparencia y Buen Gobierno como antítesis a la corrupción. Es coautor (junto a José M^a Pérez Monguió) de las siguientes monografías en la prestigiosa editorial Thomson Reuters-Aranzadi: *La imparcialidad en el procedimiento administrativo* (2012), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (2014), *El Estatuto de los Altos Cargos* (2016), *El derecho de acceso a la información pública en España* (2017, 1^a ed.; 2020, 2^a ed.), y *Vox Pópuli. Consultas populares y procesos participativos* (2019).

procedimiento. 2.3.2. Solicitud de ejercicio del derecho. 2.3.3. Tramitación del procedimiento. 2.3.4. Resolución del procedimiento. 2.3.5. Asistencia y colaboración. 2.4. Régimen de impugnaciones. 2.4.1. Procedimiento ordinario de reclamación. 2.4.2. Procedimiento de mediación. 2.5. Regímenes especiales del derecho de acceso a la información pública. - 3. El decreto 14/2022 de La Rioja. - 4. Conclusiones. - Bibliografía.

Right of access: two regional developments in 2022 and a third which could not be

ABSTRACT: The purpose of this text is to give an account of the updates in relation to the regulation of the right of access to public information introduced by two regional regulations, of varied rank and scope, which were curiously approved on the same date of April 13, 2022 in the Valencian Community (Law 1/2022, of April 13) and La Rioja (Decree 14/2022, of April 13), as well as to use, by comparison, the unsuccessful draft law of 2021 of Castilla y León (Spain). In any case, all these regulations are indicative of the continuous evolution of the legal regime of public transparency.

KEYWORDS: public information, legislation, Autonomous Communities.

1. Introducción

La política sobre transparencia pública ha tardado considerablemente en abrirse camino en España, en comparación con el resto de los países democráticos, tanto en Europa como al otro lado de Atlántico. Como se recordará, fue necesario llegar a una situación económica, política y social en extremo delicada para que se aprobara la actual Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno (en adelante, LTAIBG). Sin embargo, y en contra de algunos vaticinios que pensaban que la temática de la transparencia pública sería pasajera, como una moda política, lo cierto es que está dando sobradas muestras de permanente actualidad. Así, si bien es característico de la dinámica del Estado de las Autonomías el fenómeno de leyes autonómicas de segunda y tercera generación, lo que en otras materias (servicios sociales, consumo, urbanismo, archivos...) ha precisado de décadas, en el ámbito de la transparencia, se está ya manifestando en pocos años.

La primera ley de segunda generación es la excelente Ley Foral 5/2018, de 17 mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que vino a sustituir tan solo seis años después a la también pionera Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (en rigor, la primera ley de transparencia pública de España)². Pues bien, ya se ha aprobado una nueva ley de segunda generación: la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 1/2022 C. Valenciana), que deroga en lo relativo a la transparencia y al buen gobierno (no así en relación a la participación ciudadana) a la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana (a pesar de que también fue modificada por Ley 2/2016, de 4 de marzo)³.

De otro lado, y en un plano francamente más modesto, debemos reseñar el Decreto 14/2022, de 13 de abril, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que desarrolla la Ley 3/2014, de 11 septiembre, de

² Y ello a pesar de que la ley de 2012 fue objeto de una profunda reforma por la Ley Foral 5/2016, de 28 de abril.

³ Esta Ley surge de una Proposición de Ley presentada el 6 de octubre de 2020 por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem (RE número 23.111). Esta circunstancia, perfectamente legítima (de hecho, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, tuvo un origen similar), sin embargo, ha cercenado el previo proceso participativo en la elaboración de la propuesta, lo cual tal vez no sea el mejor modo para proceder con una Ley de esta naturaleza transversal e institucional, vinculada a la calidad democrática. Asimismo, la Ley 1/2022 C. Valenciana carece de exposición de motivos, lo cual no es propio de los estándares de buena regulación.

Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja, sin duda la más parca del panorama autonómico⁴.

Asimismo, aun cuando finalmente caducó por la convocatoria de elecciones, no puede dejar de mencionarse el avanzado Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León de 2021⁵.

El objeto de este breve comentario es dar cuenta de las principales novedades que presentan ambas normas aprobadas, si bien, en el caso de la ley de la C. Valenciana, circunscribiendo la atención a la ordenación del derecho de acceso a la información pública, añadiendo algunas referencias al malogrado Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021.

2. El derecho de acceso en la Ley 1/2022 C. Valenciana

2.1. Ámbito subjetivo

Dejando de lado alguna cuestión menor⁶, la principal novedad entre el elenco de sujetos y órganos del artículo 3 de la Ley 1/2022 respecto al anterior artículo 2 de la Ley 2/2015, es la adición a la letra c) (que incluía a «Les Corts, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, El Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Comitè Econòmic i Social, el Consell Jurídic Consultiu y cualquier otra institución estatutaria análoga que se pueda crear en el futuro, en relación con su actividad administrativa y presupuestaria»⁷) del inciso siguiente: «y también la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción y cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o adscritas a estas»⁸. Teniendo en cuenta que la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, por la que se crea la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, configura a esta como una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia, adscrita a Les Corts (art. 1), con este añadido parece que se quieren incluir a todas las entidades adscritas a instituciones estatutarias.

⁴ De acuerdo con la exposición de motivos, este Decreto desarrolla la Ley 3/2014 de 11 de septiembre, en el aspecto procedimental con el objeto de mejorar la integración de la tramitación dentro de la organización interna de la Administración de la Comunidad Autónoma, garantizar una coordinación del procedimiento mediante una mayor especialización garantizando así un incremento de los niveles de transparencia.

⁵ *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, núm. 312, 23 de noviembre de 2021. La tramitación de este Proyecto de Ley, impulsada por J. Messeguer, fue ejemplar en muchos aspectos, pero sobre todo por la exhaustiva (y agotadora) participación que concitó, así como por la transparencia misma de todo el proceso, de acuerdo con el ideal de la huella normativa.

⁶ Como el añadido en la letra f) de las federaciones deportivas a las corporaciones de derecho público, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas.

⁷ Con buen criterio, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, no incluyó a las instituciones estatutarias en su ámbito de aplicación.

⁸ La mención expresa de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana se introdujo en la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley.

La finalidad de esta adición parece estar en que se considera que, a tales entidades, al no estar vinculadas a una Administración pública, no les sería de aplicación las letras *b*) (sector público instrumental de la Generalitat), ni *h*) («Cualquier otra entidad de derecho público con personalidad jurídica vinculada a las administraciones públicas o dependiente de estas»). Sin embargo, no es claro si a tales entidades de derecho público se les aplica la limitación material a «su actividad administrativa y presupuestaria», como a las instituciones comunitarias a las que se encuentran vinculadas. Si ello fuera así, supondría un desajuste en relación con la LTAIBG, la cual únicamente permite limitar el acceso a las instituciones autonómicas análogas a las mencionadas en la letra *f*) del art. 2.1. No obstante, podría salvarse el precepto, entendiendo que, si bien la Ley autonómica puede modular su ámbito de actuación, lo cierto es que «la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción y cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o adscritas a estas» están sujetas plenamente a la LTAIBG, en aplicación de la letra *d*) del art. 2.1. De hecho, se ha perdido, más bien, la oportunidad de eliminar de la letra *c*) de la Ley autonómica al Consell Valencià de Cultura y l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, pues podrán ser instituciones estatutarias, pero no son instituciones «análogas» a las mencionadas en la letra *f*) del art. 2.1 LTAIBG⁹.

Por otro lado, la Ley 1/2022 C. Valenciana desarrolla mucho más la obligación de suministrar información, respecto a la Ley 2/2015 C. Valenciana (que se limitaba a reproducir en el artículo 3.5 el artículo 4 de la LTAIBG). De entrada, mientras la LTAIBG refiere esta obligación a las personas que «presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas», la Ley 1/2022 –art. 5.1– se refiere también a personas que «ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas o lleven a cabo actividades cualificadas como servicios de interés económico general». La primera parte («ejerzan funciones delegadas de control u otro tipo de funciones administrativas») está tomada de la Ley 1/2014 Andalucía –art. 4.1–, mientras que la segunda parte («o lleven a cabo actividades cualificadas como servicios de interés económico general») se inspira en la Ley 19/2014 Cataluña –art. 3.1–. En sustancia, se trata de incluir a todas las personas que asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos.

De otra parte, mientras la LTAIBG –art. 4– se limita a añadir lo siguiente: «Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato», siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas¹⁰, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 5.2– añade que «Los pliegos de cláusulas administrativas particulares, o documento contractual equivalente, (...) deben recoger de forma expresa esta obligación, así como los medios para su cumplimiento y los mecanismos de control y seguimiento»¹¹. Asimismo, se añade lo

⁹ Obsérvese que la LTAIBG se refiere a «las instituciones autonómicas análogas», por lo que no basta que se trate de una institución autonómica en el sentido de relevancia estatutaria, sino que ha de tratarse, además, de una institución análoga a las previstas expresamente para el Estado. P., ej., en la medida en que la Ley básica no menciona a la Academia Española de la Lengua, no parece legítimo incluir en este apartado a l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, por muy institución estatutaria que sea.

¹⁰ P. ej., Ley 1/2014 Andalucía –art. 4.2–; Ley 4/2016 Castilla-La Mancha –art. 6.1–; Ley 10/2019 C. Madrid –art. 4.3–.

¹¹ Lo cierto es que ya el Decreto 105/2017 –art. 5.2– dispuso que todos los contratos que se celebren al amparo de la legislación vigente en materia de contratos del sector público, deberán incluir expresamente dicha obligación y prever los medios por los que las personas adjudicatarias suministrarán la información.

siguiente: «Sin perjuicio de ello, la no inclusión de esta obligación en estos instrumentos no exime de su cumplimiento»¹². Y lo cierto es que algún excelente pronunciamiento jurisdiccional ha declarado que, de lo contrario, se condicionaría el ejercicio de un derecho de ciudadanía a la voluntad de las partes del contrato: la ausencia de previsión contractual específica no pueden entenderse como exoneración del cumplimiento de la Ley¹³. Además, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas, las reglas anteriores referidas a los adjudicatarios se extienden a los beneficiarios de subvenciones (sustituyendo los pliegos de cláusulas administrativas particulares y documentos contractuales, por las bases reguladoras de las convocatorias y los convenios)¹⁴.

De otro lado, aunque la Ley 1/2022 C. Valenciana no regula cómo se integra el requerimiento en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso¹⁵, sí se ocupa de las consecuencias del incumplimiento del requerimiento de información, para lo cual contiene dos previsiones: Primero, faculta la imposición del medio de ejecución forzosa de la multa coercitiva –art. 5.3–: «Las administraciones públicas pueden acordar, previa advertencia y audiencia al interesado, la imposición de multas coercitivas una vez transcurrido el plazo conferido en el requerimiento sin que el mismo hubiera sido atendido. La multa, de 100 a 1.000 euros, será reiterada por periodos de quince días hasta su cumplimiento. El total de la multa no puede exceder del 5 % del importe del contrato, subvención o instrumento administrativo que habilite para el ejercicio de las funciones públicas o la prestación de los servicios y, si en este instrumento no figurara una cuantía concreta, la multa no excederá de 3.000 euros. Para la determinación del importe se debe atender a la gravedad del incumplimiento y al principio de proporcionalidad, entre otros. La competencia para imponer la multa coercitiva corresponde al órgano que ha realizado el requerimiento de suministro de información. La Ley 1/2022 viene a seguir el criterio de otras leyes incluso anteriores a la Ley 2/2015 C. Valenciana¹⁶. De otro lado, la imposición de estas multas coercitivas es compatible con la imposición de sanciones –art. 70–, siguiendo el criterio de algunas leyes autonómicas¹⁷.

¹² Por ello, de forma más directa, el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 se limitaba a declarar, sencillamente, que todos los adjudicatarios de contratos están obligados a suministrar la información relativa a los contratos que ejecuten (art. 4.1).

¹³ Juzgado Central C-A nº 9, sentencia 105/2019, 4 de octubre, procedimiento ordinario 51/2018, Ayuntamiento de Madrid. Asimismo, el borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG de febrero de 2018, contempló lo siguiente (art. 2.4): «En los conciertos, contratos o instrumentos en los que se articule la relación con el organismo o entidad correspondiente, deberán concretarse las obligaciones de suministro de información que deban cumplirse, así como los mecanismos de control y seguimiento. La falta de concreción de los extremos señalados en el concierto, contrato o instrumento correspondiente, no eximirá de la obligación de suministrar la información que fuera necesaria para un correcto cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley 19/2013, de 9 de diciembre».

¹⁴ P. ej., art. 4.3 Ley 1/2014 Andalucía.

¹⁵ El Decreto 105/2017 –art. 5.1– dispuso: «Dicha información deberá suministrarse en el plazo de quince días hábiles desde el requerimiento de la administración, organismo o entidad pública a la que se encuentren vinculadas», plazo que debe entenderse vigente tras la Ley 1/2022.

¹⁶ Ley 1/2014 Andalucía –art. 4.4–, Ley 12/2014 R. Murcia –art. 7.3–, Ley 8/2015 Aragón –art. 7.4–, Ley 1/2016 Galicia –art. 4.4–, Ley 4/2016 Castilla-La Mancha –art. 6.2–.

¹⁷ Con variantes, Ley 1/2014 Andalucía –art. 53–; Ley 12/2014 R. Murcia –art. 47–; Ley 12/2014 Canarias –art. 69.1–; Ley 1/2018 Cantabria –art. 46.1–; Ley 8/2018 Asturias –art. 21.1–; Ley Foral 5/2018 –art. 57.1–; Ley 10/2019 C. Madrid –art. 85.1–.

2.2. Cuestiones sustantivas del derecho de acceso

El apartado 1 del artículo 27 de la Ley 1/2022 C. Valenciana viene a reproducir el derogado artículo 11 de Ley 2/2015 C. Valenciana: «Cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización constituida legalmente, tiene derecho de acceso a la información pública, mediante solicitud previa y sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Para el ejercicio de este derecho no será necesario motivar la solicitud ni invocar la ley». En realidad, este precepto nada añadía a los dispuesto en la LTAIBG –arts. 12 y 17.3–. Si acaso, la terminología que usa la Ley autonómica («ciudadano o ciudadana») es menos universal que la empleada por la LTAIBG («toda persona»).

De otro lado, la Ley 1/2022 añade un precepto –art. 27.2– del siguiente tenor: «El derecho de acceso a la información pública se entenderá sin perjuicio de otros derechos o procedimientos. Así, no tendrán esta consideración otro tipo de comunicaciones con la administración como el derecho de petición, las consultas de información general por los canales de atención a la ciudadanía, las quejas y sugerencias, los derechos regulados en la normativa sobre protección de datos. En estos casos, se derivará la solicitud al procedimiento o canal específico correspondiente, lo que se comunicará a la persona solicitante». Lo cierto es que este precepto está tomado del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell C. Valenciana –art. 42.4–¹⁸, con el añadido de los derechos regulados en la normativa sobre protección de datos. Lo cierto es que, en relación con el derecho de petición, la relación es más bien inversa: dada su naturaleza de cláusula de cierre del sistema de garantías, el derecho de petición se aplica cuando no existe un derecho más específico, como pueda ser justamente el derecho de acceso a la información pública.

En cuanto a los límites del derecho de acceso, mientras la Ley 2/2015 C. Valenciana –arts. 12 y 13– se limitaba a remitirse a la LTAIBG, la Ley 1/2022 C. Valenciana, además de esa remisión –art. 28.1–, contiene algunas reglas adicionales. En primer lugar, declara lo siguiente: «La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información pública será proporcional a su objeto y finalidad según las circunstancias de cada caso concreto y se interpretará siempre de manera restrictiva en beneficio del derecho de acceso». Si bien la primera parte del precepto no hace sino reproducir el art. 14.2 LTAIBG («La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto»), el mandato de interpretación estricta de los límites es una regla, con variaciones de estilo, ya común en las leyes autonómicas¹⁹.

También puede estimarse común en la legislación autonómica la siguiente regla del apartado 3 del artículo 28: «Los límites del derecho de acceso son temporales si así lo establece la ley que los regula y se mantienen únicamente mientras perduren los

¹⁸ «El derecho de acceso a la información pública se entenderá sin perjuicio de otros derechos como el derecho de petición o de los servicios de atención a la ciudadanía que los sujetos obligados ofrezcan, en relación con las quejas, sugerencias, consultas o peticiones de información general sobre el funcionamiento de dichas entidades o sobre sus novedades o procedimientos».

¹⁹ Ley 4/2013 Extremadura –art. 16.2–; Ley 19/2014 Cataluña –art. 20.2–; Ley 1/2016 Galicia –art. 25.2–; Ley Foral 5/2018 –art. 31.2–.

motivos que justifiquen su aplicación»²⁰. Ahora bien, la Ley 1/2022 C. Valenciana extrae de esta regla un corolario de gran interés: «La persona solicitante podrá iniciar un nuevo procedimiento de acceso a la información pública siempre que desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción del derecho de acceso y la denegación de información consiguiente»²¹.

Además, en sede de la motivación de la resolución, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 34.4– añade varios criterios de ponderación de límites: «En la ponderación se tendrá que tener en cuenta de manera especial si la persona solicitante tiene importancia singular en el control social de la acción pública, si la información que solicita puede tener relevancia e interés público o cuál será el tratamiento de la información que tenga previsto y su conexión con intereses que no sean únicamente particulares»²². La referencia a «si la persona solicitante tiene importancia singular en el control social de la acción pública» está claramente pensando en periodistas y otros actores cualificados de la sociedad civil (como organizaciones cívicas) que ejercen funciones de «perro guardián civil», doctrina que ha sido empleada, en ocasiones, por los órganos de garantía²³. Por su parte, la referencia a «si la información que solicita puede tener relevancia e interés público», está ya presente en la LTAIBG –art. 15.3–, si bien sólo explicitada en el caso de confrontación con el derecho a la protección de datos («interés público en la divulgación de la información»).

Finalmente, respecto al acceso parcial, la Ley 1/2022 C. Valenciana reproduce en el artículo 29 el antiguo artículo 14 de la Ley 2/2015 C. Valenciana, el cual a su vez venía prácticamente a reproducir el artículo 16 LTAIBG. El problema es que, probablemente de forma inadvertida, tanto el precepto derogado de la Ley 2/2015 C. Valenciana como el nuevo de la Ley 1/2022 C. Valenciana contienen en su inciso final una pequeña variación respecto a la LTAIBG. Mientras ésta declara «En este caso, deberá indicarse al solicitante *que* parte de la información ha sido omitida», la ley autonómica dispone: «En este caso, se indicará al solicitante *qué* parte de la información ha sido omitida», y la tilde (que diferencia el pronombre relativo del adjetivo) presenta en este contexto una significación bien diversa.

2.3. Procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso

²⁰ Ley 1/2014 Andalucía –art. 25.2–; Ley 19/2014 Cataluña –art. 22.2–; Ley 1/2016 Galicia –art. 25.3–; Ley Foral 5/2018 –art. 31.4–.

²¹ En este sentido, en otra parte he defendido que esta misma idea de temporalidad de los límites «permite también defender que, pasado un cierto tiempo, una persona pueda presentar una nueva solicitud de acceso a información anteriormente denegada expresamente, obligando al sujeto de que se trate a valorar si la anterior denegación de acceso sigue estando justificada, habida cuenta de una modificación de la situación de hecho o de derecho acaecida en el interín» (S. Fernández Ramos – J. M^a Pérez Monguió, *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, 2020).

²² Este precepto se introdujo en la tramitación parlamentaria de la proposición de ley. BOCV número 110, 21-10-2020.

²³ P. ej., el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha sostenido que existe una estrecha conexión entre el derecho de acceso con el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz consagrado en el artículo 20.1 d) de la CE, «pues, al igual que este último, está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la opinión pública libre», derecho que se refuerza cuando es ejercido por un profesional de los medios de comunicación (Resoluciones 42/2016, de 22 de junio, y 10/2017, de 1 de febrero). Igualmente, Consejo de Transparencia Aragón, Resolución 11/2019, de 25 de marzo.

2.3.1. Régimen del procedimiento

La Ley 1/2022 C. Valenciana inicia la ordenación de esta temática con una interesante declaración –art. 30.1–: «El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública tiene carácter de especial. Se rige por lo dispuesto en esta ley y, supletoriamente, por la normativa que regula el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas». Obviando la inexactitud de que tal procedimiento se rige primariamente por lo dispuesto en la LTAIBG –art. 12–, es acertada la declaración de supletoriedad de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), tal como hemos defendido en otro lugar²⁴.

Asimismo, la Ley 1/2022 –art. 34.5– contiene una previsión adicional: «Reglamentariamente se podrá regular un procedimiento simplificado para facilitar el acceso a la información cuando la solicitud sea estimatoria, no afecte a terceros personas ni sea de aplicación ningún límite al acceso»²⁵. En la medida en que el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell C. Valenciana, no atiende a este objeto, será preciso un nuevo desarrollo reglamentario. Además, la Ley 1/2022 –art. 37.1– dispone que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley deberán incluir entre sus procedimientos telemáticos los relativos a las solicitudes de información pública, lo cual no sino consecuencia del mandato general en favor del procedimiento electrónico ordenado en la LPAC –art. 70.2–.

2.3.2. Solicitud de ejercicio del derecho

En relación la solicitud de acceso a la información pública, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 31.1– declara: «El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la solicitud correspondiente, que se formulará preferentemente por vía electrónica a través del portal de transparencia o la sede electrónica correspondiente, sin perjuicio que pueda presentarse por cualquiera de los medios establecidos en la normativa que regula el procedimiento administrativo común de las administraciones públicas». En el caso de las Administraciones públicas, como es sabido, las solicitudes telemáticas se deben presentar a través del registro que necesariamente debe integrarse en la sede electrónica. No obstante, el precepto tiene sentido pues el ámbito de la Ley es más amplio que las Administraciones públicas.

Mayor interés reviste lo previsto en relación con el contenido de la solicitud. De un lado, en relación con la identidad del solicitante, exigida por la LTAIBG –art. 17.2.a)–, la Ley –art. 31.3.a)– añade lo siguiente: «En el supuesto de que la tramitación sea por vía telemática, la identificación se realizará sin que sea necesaria la acreditación

²⁴ No obstante, técnicamente no se trata de una mera aplicación supletoria, pues el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso no es encuentra expresamente excluido del ámbito objetivo de la LPAC ni por ésta ni por la LTAIBG. De este modo, simplemente las reglas específicas contenidas en la normativa especial (estatal o autonómica) desplazarán a las reglas generales de LPAC, que será aplicable en todo lo demás.

²⁵ En aplicación de la previsión de la Ley 19/2014 Cataluña, según la cual, si se estima la solicitud y no se ha producido oposición de terceros, la resolución puede ser sustituida por una comunicación por la que se indica al interesado que puede acceder a la información, o bien se le pueden facilitar los datos directamente (art. 34.8), el Decreto 8/2021, de 9 de febrero, sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, contempla un procedimiento simplificado (art. 73).

mediante certificación electrónica, siempre que se garantice suficientemente la identidad de la persona solicitante y sin que ello excluya los sistemas de firma electrónica admitidos en la sede de la Generalitat». Lo cierto es que ya la Ley 2/2015 C. Valenciana –art. 15.2– dispuso «sin que sea requisito la acreditación mediante certificación electrónica en caso de que la tramitación sea por vías telemáticas»²⁶. Pero, además, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 30.2– añade: «Con el fin de garantizar y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, deberán omitirse todas aquellas exigencias y requisitos que puedan obstruirlo o impedirlo, sobre todo en cuanto a la identificación y firma de las personas interesadas en el procedimiento».

De otro lado, en cuanto a la información a la cual se solicita el acceso, la Ley –art. 31.3.b)– añade lo siguiente: «En todo caso, se debe incluir una descripción adecuada de la información solicitada, sin que sea obligatorio exponer los motivos por los que se solicita la información. Sin embargo, en caso de hacerlo, la motivación será tomada en cuenta para ponderar el acceso y dictar la resolución correspondiente». Se trata de un añadido tomado del Decreto 105/2017 –art. 43.2.b)–. Con todo, en mi opinión, es preferible exigir una identificación «suficiente», que es lo que ordena implícitamente la LTAIBG –art. 19.2–, que esa otra exigencia de descripción «adecuada» de la información solicitada.

Asimismo, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 31.4– añade: «Sin perjuicio de los datos contenidos en la solicitud, se podrá pedir a quien la presente determinada información adicional para fines exclusivamente estadísticos». Se trata de otro precepto tomado del Decreto 105/2017 –art. 43.3–, si bien en esta norma se remarcaba el carácter voluntario de la información adicional.

Finalmente, sobre las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información pública, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 32– opta por remitirse a la LTAIBG –art. 18–, así como a los criterios que se establecerán reglamentariamente. De hecho, como es conocido, el Decreto 105/2017 (arts. 44 y ss.) contiene una amplia regulación de las causas de inadmisión, inspirada sobre todo en la doctrina del CTBG. No obstante, la Ley 2/2015 C. Valenciana –art. 16.2– sí contenía algunas reglas complementarias a la delimitación de las causas de inadmisión efectuada por la LTAIBG, comunes en la legislación autonómica (como, p. ej., no se entenderá por reelaboración un tratamiento informático habitual o corriente), y que sorprendentemente han desaparecido de la Ley 1/2022 C. Valenciana, cuando – como se está poniendo de manifiesto– la pauta general es más bien la contraria, esto es, elevar a la Ley reglas contenidas en el Decreto 105/2017.

2.3.3. Tramitación del procedimiento

En relación con la derivación de solicitudes, recordemos que la LTAIBG contiene dos preceptos en sede de tramitación. De un lado, se establece –art. 19.1–: «Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al

²⁶ Por su parte, el añadido final procede del Decreto 105/2017 –art. 43.2.a)–, el cual dispuso: «la identificación se realizará sin que sea necesaria la acreditación mediante certificación electrónica, siempre que se garantice la identidad de la persona solicitante, y sin que ello excluya a los sistemas de firma electrónica admitidos en la sede de la Generalitat».

solicitante». A este respecto, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 33.1– dispone: «Si la solicitud se refiere a información que no está en poder de la administración o entidad a la cual se dirige, esta lo enviará en el plazo de diez días hábiles a la competente, si sabe quién es, e informará de esta circunstancia a la persona solicitante». De este modo, la innovación consiste en precisar que el reenvío de la solicitud debe efectuarse en el plazo de diez días hábiles²⁷.

La segunda determinación de la LTAIBG es la llamada «regla del autor» –art. 19.4–: «Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso». A este respecto, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 33.2– dispone: «Cuando la información estuviera en poder del órgano al cual se ha dirigido la solicitud, pero no haya sido elaborada íntegramente por este, o cuando además de estar en su poder estuviera también en poder de otro u otros órganos administrativos, el órgano que ha recibido la solicitud informará de esta circunstancia a la persona solicitante y dará traslado a aquellos órganos para que decidan sobre el acceso en la parte que los corresponda. En todo caso, habrá una única resolución que decidirá conjuntamente sobre el derecho de acceso». Se trata, una vez más, de un precepto tomado del Decreto 105/2017 –art. 50.2 y 3–²⁸.

Sin embargo, este precepto suscita varias observaciones. En lo que se refiere en sentido estricto a la regla del autor, el precepto autonómico no se compadece con la norma básica, pues ésta únicamente desapodera la competencia del órgano en poder de la información solicitada para resolver cuando este no sea el autor «principal», mientras que el precepto autonómico extiende este criterio a todos los casos en los que el órgano en poder de la información no haya elaborado ésta «íntegramente». Tal vez sea un criterio más práctico, pues no siempre es fácil determinar cuál es el autor «principal» de la información, pero lo cierto es que este criterio no se ajusta al precepto del legislador básico.

Pero, de otro lado, el precepto autonómico extiende el criterio de desapoderar de la competencia al órgano en poder de la información al que se dirige la solicitud a los casos, por lo demás bastante comunes en la práctica, en los que la información solicitada «además de estar en su poder estuviera también en poder de otro u otros órganos administrativos», lo cual estimamos no tiene apoyo en la ley básica, por lo que es de muy dudosa conformidad. Además, en estos casos no se entiende la regla de dar «traslado a aquellos órganos para que decidan sobre el acceso *en la parte*

²⁷ En realidad, el precepto de la Ley 1/2022 el artículo 50.1 del Decreto 105/2017.

²⁸ «2. Cuando la información obre en poder del órgano al que se ha dirigido la solicitud, pero no haya sido elaborada en su integridad por el mismo, se informará a la persona solicitante de esta circunstancia y se dará traslado, en el plazo de 10 días hábiles, a aquellos órganos que hayan elaborado o generado el resto de la información, para que decidan sobre el acceso en la parte que les corresponda. El órgano que ha recibido la solicitud de acceso será el encargado de centralizar la información y coordinar a los posibles implicados. En todo caso, habrá una única resolución que decidirá conjuntamente sobre el derecho de acceso. 3. Cuando la información se encuentre en poder, además del órgano al que se dirige la solicitud, de otro u otros órganos administrativos, se actuará en los mismos términos que se establece en el apartado anterior». Por tanto, únicamente se omite el plazo de 10 días hábiles, que sí se había incorporado en relación con la regla anterior.

que los corresponda». ¿A qué parte se refiere? Si es la que han elaborado, en tal caso estaríamos en el supuesto anterior.

Además de los preceptos anteriores ya contenidos en el Decreto 105/2017, la Ley 1/2022 C. Valenciana añade varias reglas adicionales. En primer lugar, establece lo siguiente: «Si la solicitud se refiere a información que no estuviera en poder de la administración pero que sí debería estarlo, se informará a la persona solicitante de la causa de su inexistencia o, en su caso, de las acciones realizadas para localizarla, sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven» –art. 33.3–. Este precepto engloba dos situaciones de imposibilidad material de acceso a la información: una, la información nunca llegó a existir, pero en virtud de algún precepto legal el sujeto obligado debió elaborarla o exigir su elaboración; dos, la información sí llegó a existir, pero fue indebidamente eliminada o perdida. En ambos casos el precepto es oportuno, pues cuando se dan estos casos, en aplicación de la LTAIBG, el órgano puede simplemente inadmitir la solicitud por no obrar en su poder, sin dar explicaciones al solicitante de su incumplimiento o deficiente gestión.

De otro lado, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 33.4– establece lo siguiente: «Si la solicitud se refiere a información que no está en poder de la administración por no ser información pública, se acordará el archivo de las actuaciones mediante una resolución motivada, que será notificada a la persona interesada». La redacción del precepto entraña una cierta contradicción, pues toda la información en poder de la Administración es información pública en virtud de la LTAIB –art. 13–. El precepto parece referirse más bien a solicitudes que no tienen por objeto el acceso a información pública. Y, como se señaló antes, la propia Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 27.2– dispone que no tendrán la consideración de solicitud de acceso a la información otro tipo de comunicaciones con la administración como el derecho de petición, las consultas de información general por los canales de atención a la ciudadanía, las quejas y sugerencias y los derechos regulados en la normativa sobre protección de datos, relación que es evidentemente ejemplificativa. Ahora bien, en rigor, la resolución que declara el archivo deberá inadmitir la solicitud por este motivo. De hecho, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 27.2– dispone que, en los casos antes indicados, se derivará la solicitud al procedimiento o canal específico correspondiente, lo que se comunicará a la persona solicitante.

De otra parte, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 33.5– prevé lo siguiente: «Si la solicitud estuviera formulada de manera imprecisa o confusa, de forma genérica o si no cumpliera los requisitos establecidos en el apartado 3 del artículo 31, se requerirá a la persona solicitante para que, en el plazo de diez días hábiles, concrete la solicitud o enmiende las deficiencias, con indicación de que se suspende el plazo para resolver. Transcurrido este plazo sin atender el requerimiento, se considerará que desiste de la solicitud»²⁹. En esencia, en este supuesto se refunden tanto el supuesto de solicitudes imprecisas previsto de modo específico en la LTAIBG –art. 19.2– («Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución»), como el supuesto genérico de solicitudes defectuosas ordenado en la LPAC –art. 68.1– (cuando la solicitud de iniciación no reúna «los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros

²⁹ El precepto viene a reproducir, una vez más, el Decreto 105/2017 –art. 51–.

exigidos por la legislación específica aplicable»). Por ello, en aplicación de la regla de supletoriedad explicitada por la propia Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 30.1–, este precepto era innecesario.

Además, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 33.6– dispone lo siguiente: «Si las solicitudes se refieren a información que afectara los derechos o intereses de terceras personas, debidamente identificadas, el órgano competente lo pondrá en conocimiento de las personas afectadas para que, en su caso, en el plazo de quince días hábiles presenten las alegaciones que estimen pertinentes. La persona solicitante será informada de esta circunstancia y también de la suspensión del plazo para resolver». Hasta aquí, diferencias de estilo aparte, no se añade nada sustancial a lo ya ordenado en la LTAIBG –art. 19.3–³⁰. Ahora bien, la Ley 1/2022 C. Valenciana añade lo siguiente: «No se deberá conceder la audiencia cuando, después de la disociación de los datos de carácter personal, sea posible poner a disposición la información sin vulnerar los derechos fundamentales de terceras personas». En este sentido, la GAIP tiene declarado que el órgano competente para resolver una solicitud de información pública puede motivar razonadamente la omisión del trámite de alegaciones, entre otros supuestos, cuando la resolución adopte las precauciones necesarias para proteger los derechos o intereses afectados, tales como anonimizar o disociar datos personales³¹. En mi opinión, la regla tiene un claro sentido práctico plausible. Aun así, si el solicitante, no considerando satisfactoria esta resolución parcialmente estimatoria, la recurre, puede suceder que los tribunales ordenen retrotraer las actuaciones para dar cumplimiento al trámite de audiencia a terceros. Con todo, esta posibilidad no invalida la regla general de la Ley.

Además de todo lo anterior, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 9.1.e)– declara que se debe solicitar un informe al delegado o delegada de protección de datos de la Generalitat cuando el tratamiento de datos esté referido a categorías especiales de datos, menores de edad, víctimas de violencia de género, personas en situación de exclusión social o de vulnerabilidad y supuestos equiparables, y también a aquellos que impliquen riesgos para la seguridad personal. Y, asimismo, se añade –art. 9.5–: «Cuando se solicite información pública que contenga datos de carácter personal, (...) En el supuesto de que el órgano o entidad al cual se haya solicitado la información lo estime conveniente por tener dudas razonables sobre la procedencia de facilitar la información por la posible afectación del derecho de protección de datos, puede solicitar un informe al respecto al delegado o delegada de protección de datos, siempre que la entidad disponga de esta figura en virtud de la normativa aplicable». Por tanto, en el primer supuesto (datos esté referido a categorías especiales de datos y otros) el informe del delegado de protección de datos es preceptivo, mientras que en el resto es facultativo. Con todo, debe entenderse que el plazo de evacuación de este informe (o su omisión) debe integrarse en el plazo máximo de un mes fijado en

³⁰ «Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación». Obsérvese, con todo, que el Decreto 105/2017 –art. 52– dispuso un plazo de 10 días hábiles desde la recepción de la solicitud para dar traslado a las personas afectadas, y que debe entenderse vigente.

³¹ GAIP, Dictamen 1/2016, de 11 de mayo, "Consulta general sobre accesibilidad a proyectos técnicos y otros documentos incluidos en los expedientes de licencias, control de actividades y contratación".

la LTAIBG, sin que pueda suspenderlo, pues ello supondría prolongar el plazo legal sin fundamento en la ley básica.

2.3.4. Resolución del procedimiento

Sobre el plazo de resolución, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 34.1– dispone: «Las solicitudes de acceso a la información pública se resolverán y notificarán a la persona solicitante, y a las terceras personas afectadas, en el plazo máximo de un mes a contar desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro de la administración u organismo competente». Recuérdese que sobre esta cuestión la LTAIBG –art. 20.1– establece: «La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver», precepto que venía a reproducir la Ley 2/2015 C. Valenciana –art. 17.1–.

Pues bien, al margen de mantener el plazo de resolución de un mes, son dos los cambios que pueden observarse. De un lado, no se condiciona la notificación a las terceras personas afectadas a que así lo hayan solicitado. De este modo se viene a adoptar el criterio del Decreto 105/2017, según el cual las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información pública deberán notificarse a la persona solicitante «y a los interesados en el procedimiento» (art. 55.1). De otro lado, para el computo de la fecha inicial se sustituye la ambigua referencia a «la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver», fuente de gran incertidumbre en la práctica, por la más precisa de «a contar desde que la solicitud haya tenido entrada en el registro de la administración u organismo competente», tomada de nuevo del Decreto 105/2017 –art. 55.1–³².

En cuanto a la ampliación del plazo, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 34.2– dispone: «En el supuesto de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera, el plazo para resolver se podrá prorrogar por un mes más, mediante una resolución motivada que será notificada a la persona solicitante y a las terceras personas afectadas, si hubiera». Si se compara con lo establecido en la LTAIBG –art. 20.1– («Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante»)³³, la aportación de la Ley 1/2022 consiste en explicitar que el acuerdo de ampliación se debe notificar no solo al solicitante, sino también «a las terceras personas afectadas, si hubiera». Y, una vez más, esta precisión se toma del Decreto 105/2017 –art. 55.2–, el cual contiene otras precisiones que deben entenderse vigentes³⁴.

³² El cual añade que, a efectos del transcurso del plazo, dicho órgano deberá confirmar la recepción de la misma a la persona solicitante en el plazo de 10 días hábiles desde su recepción.

³³ Precepto que venía a reproducir la Ley 2/2015 C. Valenciana –art. 17.2–.

³⁴ La notificación debe efectuarse antes de que expire el plazo general de un mes desde la recepción de la solicitud, y deberá estar motivada.

Sobre el silencio administrativo, mientras la Ley 2/2015 C. Valenciana –art. 17.3– había ordenado un régimen de silencio estimatorio condicionado³⁵, que en la práctica ha sido fuente de confusión tanto para la ciudadanía como para los propios operadores jurídicos³⁶, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 34.3– opta por ajustarse a lo establecido en la LTAIBG –art. 20.4–: «Después de transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado ninguna resolución, la solicitud se considerará desestimada a los efectos de recurso o reclamación». De este modo, el legislador se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 104/2018, de 4 de octubre) que consideró inconstitucional el precepto similar contenido en la Ley 8/2015 Aragón –art. 31.2– por vulneración de la regla del silencio desestimatorio ordenada en la LTAIBG³⁷.

En relación con la motivación de la resolución del procedimiento, recordemos que la LTAIBG –art. 20.2– dispone: «Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero». Tras reproducir este precepto³⁸, la Ley 1/2022 –art. 28.4–, en sede de límites, añade: «En todo caso, tendrán que motivarse, con indicación explícita del límite que se aplica, las resoluciones que deniegan o limitan el derecho de acceso». Asimismo, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas, la Ley 1/2022 –art. 34.4– dispone: «En el supuesto de que la negativa a facilitar la información esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial de terceras personas, se habrá de incluir en la resolución que se dicte la referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando esta sea conocida o, alternativamente, la referencia a la persona cedente de la cual se haya obtenido la información

³⁵ «Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, la solicitud se entenderá estimada. El órgano competente quedará obligado a proporcionar la información solicitada, excepto aquella que pudiera entrar en conflicto evidente con otros derechos protegidos, o aquella cuya denegación total o parcial, viniera expresamente impuesta en una ley. En tales casos la información será disociada, dando cuenta motivadamente de esta circunstancia».

³⁶ Véase Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de C. Valenciana, Resolución 14/2016, de 6 de octubre; Resolución sobre reclamación número 89/2017. De hecho, el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015 valenciana, dispuso: "En el caso de que la solicitud se entendiera estimada por el transcurso del plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución, se podrá presentar reclamación ante el Consejo de Transparencia, contra la inactividad de la Administración en proporcionar la información solicitada" (art. 57).

³⁷ Por nuestra parte, si bien compartimos el desenlace final (inconstitucionalidad), discrepamos del fundamento empleado por el Tribunal Constitucional, el cual encuadra la regla de la Ley estatal del sentido desestimatorio del silencio en la materia del «procedimiento administrativo común» (como un supuesto de norma de procedimiento administrativo común *singular*), y, al tratarse ésta de una materia de competencia exclusiva estatal, basta constatar la contradicción de la Ley autonómica con la norma estatal para apreciar que aquella incurre en una inconstitucionalidad mediata. Por el contrario, en nuestra opinión, tal como apunta el voto particular a la sentencia STC 104/2018, el encuadre material más adecuado es el de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas», materia compartida con las Comunidades Autónomas, si bien existen razones objetivas para apreciar que se trata de una regla básica y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de la ley autonómica.

³⁸ Como antes la Ley 2/2015 C. Valenciana –art. 17.4–.

solicitada», lo cual facilita que el solicitante se dirija al titular de los derechos de propiedad intelectual o industrial para solicitarle autorización³⁹.

2.3.5. Asistencia y colaboración

En relación con la formalización del acceso a la información, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 36– se remite a lo establecido en su normativa de desarrollo (actual artículo 56 Decreto 105/2017)⁴⁰. Mayor interés, en cambio, presentan las reglas sobre asistencia y colaboración –. En concreto, la Ley –art. 37.1– prevé que los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, para facilitar que ejerzan el derecho de acceso las personas que lo deseen, «pondrán a disposición de la ciudadanía, mediante las guías de procedimientos y servicios o instrumentos análogos, la orientación necesaria para localizar la información que soliciten y los mecanismos, trámites, plazos u órganos competentes, y también las tasas o precios públicos aplicables, en su caso». Debe recordarse que el Convenio núm. 205 –art. 5.1– dispone que: «La autoridad pública ayudará al peticionario, tanto como razonablemente sea posible, a identificar el documento oficial solicitado».

Asimismo, la Ley 1/2022 añade: «El personal al servicio de estas entidades estará obligado a ayudar e informar a las personas que lo requieran sobre la forma y el lugar en el que pueden presentar las solicitudes de acceso a la información, independientemente del medio utilizado para ello». El precepto es sustancialmente idéntico al de la Ley 1/2014 Andalucía –art. 31.2–, y ambos parece ceñir esta asistencia a los aspectos formales de la presentación de la solicitud (forma y lugar). Por ello, habría sido preferible deber más genérico de ofrecer la asistencia necesaria para facilitar el ejercicio del derecho de acceso, en la línea del precepto del Convenio núm. 205 antes citado⁴¹.

Finalmente, la Ley –art. 37.3– añade que el cumplimiento de los deberes anteriores habrá que ajustarse especialmente a las necesidades singulares de colectivos como la infancia y adolescencia, las personas con diversidad funcional o personas con circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las administraciones públicas o a los medios electrónicos. Se trata de un precepto

³⁹ Así, Ley 4/2013 Extremadura –art. 24.4–; Ley Cataluña 19/2014 –art. 34.6–; Ley 8/2015 Aragón –art. 32.2–; Ley 1/2018 Cantabria –art. 15.2–; Ley Foral 5/2018 –art. 42.2–.

⁴⁰ La Ley 1/2022 –art. 36– añade: «Será gratuita la puesta a disposición de la información por medios electrónicos o por comparecencia en la sede del órgano administrativo que la custodie. Sin embargo, la expedición de copias o la transformación de la información a un formato diferente del original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones, de acuerdo con la normativa vigente en materia de tasas de la Generalitat». En realidad, este precepto no añade nada sustancial a lo previsto en la LTAIBG –art. 22.1 y 4–.

⁴¹ P. ej., Ley 12/2014 Canarias –art. 41.3–. Mejor aún era el tratamiento de esta cuestión en el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021, bajo el epígrafe de "*Consulta previa a la solicitud*", tras disponer que los sujetos obligados deben prestar la asistencia necesaria a quien quiera ejercer este derecho para que pueda hacerlo en las mejores condiciones posibles, se añadió: «A estos efectos, cualquiera podrá dirigirse a los sujetos obligados a fin de obtener la orientación necesaria para formular sus solicitudes de acceso, en especial, en lo que se refiere al objeto de su solicitud. Para ello, en el espacio específico de la web o sede electrónica del sujeto obligado reservado para dar cumplimiento a las obligaciones recogidas en esta ley, deberá estar disponible una vía de comunicación que podrá consistir en un formulario, correo electrónico o teléfono» (art. 36).

coherente con la noción actual de personas consumidoras vulnerables⁴², así como con la obligación de adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal, en particular, en el ámbito de las relaciones con las administraciones públicas⁴³.

2.4. Régimen de impugnaciones

2.4.1. Procedimiento ordinario de reclamación

Como gran novedad, la Ley 1/2022 C. Valenciana diferencia entre el procedimiento ordinario de reclamaciones, de acuerdo con lo establecido en la LTAIBG, y un procedimiento de mediación.

En relación con el primero, la Ley 1/2022 C. Valenciana contiene algunas determinaciones. De entrada, sobre el plazo de interposición de la reclamación, llama la atención que la Ley –art. 38.2– siga refiriéndose al plazo de un mes en caso de silencio. Desde el momento en que la LPAC –arts. 122.1 y 124.1– dispone que, si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada o reposición, según proceda, «en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto», y, de acuerdo con la LPAC –art. 112.2–, la ley que sustituya al recurso ordinario deberá respetar los principios, garantías «y plazos» que la LPAC, esta regla debe entenderse aplicable a la reclamación en materia de acceso, al ser ésta sustitutiva de los recursos ordinarios (art. 23.1 LTAIBG y art. 38.3 de la propia Ley 1/2022)⁴⁴.

De otro lado, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 38.4, en relación con la D. A. 4^a– insta a las llamadas instituciones estatutarias, que quedan fuera de la competencia del órgano de garantía según la LTAIBG –art. 23.2–, a que establezcan un sistema de garantías propio, adoptando las modificaciones necesarias de sus reglamentos o normas de gobierno, «el cual incluirá un procedimiento de reclamación frente a resoluciones en materia de derecho de acceso ante una comisión colegiada constituida en el seno de cada institución»⁴⁵.

Asimismo, la Ley explicita el deber de colaboración de los sujetos obligados con el Consejo Valenciano de Transparencia: «Para el cumplimiento de sus fines, el Consejo Valenciano de Transparencia puede pedir los datos y los informes que estime necesarios a las administraciones públicas y a los sujetos a los cuales se aplica esta ley, los cuales tendrán que facilitar la información que se les solicite» (art. 52.2). Y, además, tipifica el incumplimiento de este deber como infracción, en

⁴² Introducido por Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

⁴³ Artículo 5 Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, modificado por la Ley 6/2022, de 31 de marzo.

⁴⁴ En tal sentido, la Ley Foral 5/2018 –art. 45.3–.

⁴⁵ La información sobre esta vía de reclamación se incluirá en las resoluciones que se dicten en esta materia y estará accesible en sus portales web. Debe señalarse que, si bien ya la Ley 2/2015 (D. A. 4^a) impuso a estas instituciones aprobar «el correspondiente sistema de garantías del cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley», no se explicitaba el procedimiento de reclamación.

atención a su gravedad. Grave, en el caso de la falta de colaboración con el Consejo Valenciano de Transparencia cuando este haya solicitado datos o información para la tramitación de expedientes en materia de derecho de acceso, y leve en el caso de demora injustificada en el envío de información que les solicite el Consejo Valenciano de Transparencia para la tramitación de expedientes en materia de derecho de acceso (art. 68.2 y 3). Con todo, debe observarse que la primera infracción ya se contemplaba en la Ley 2/2015 C. Valenciana (art. 31.2).

En cuanto a las resoluciones del Consejo Valenciano de Transparencia⁴⁶, dejando de lado la obligación de sistematizar la información a publicar sobre las resoluciones, lo que facilitará, sin duda, su manejo⁴⁷, destaca la atención de la Ley 1/2022 al cumplimiento de las resoluciones del Consejo, cuestión sobre la que la Ley 2/2015 C. Valenciana no se ocupaba en absoluto, aunque sí lo hizo el Decreto 105/2017.

De entrada, y siguiendo el criterio del Decreto 105/2017 –art. 58.6–, la Ley 1/2022 –art. 38.6– declara que la resolución del Consejo Valenciano de Transparencia será *ejecutiva*, lo cual es plenamente lógico, pues las resoluciones de los órganos de garantía, dado su carácter sustitutivo de los recursos ordinarios, no son sino actos administrativos⁴⁸. No obstante, esta afirmación debe matizarse, pues la LTAIBG –art. 22.2– establece, en relación con el procedimiento de solicitud de acceso, que, si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. Ciertamente, este precepto se refiere a la ejecutividad de la resolución de la solicitud de acceso, pero parece razonable entender que también será de aplicación a la resolución de la reclamación dado que cabe contra ella recurso contencioso-administrativo. Por tanto, en caso de oposición de tercero interesado en el procedimiento de la reclamación, debe entenderse que la resolución del órgano de garantía no es ejecutiva hasta tanto «haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado».

En el supuesto de que sea estimatoria, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 38.6– establece que se comunicará a la entidad encargada de su cumplimiento efectivo y se indicará, como mínimo, el alcance del acceso a la información, el plazo para cumplirla y las condiciones en que se haya de hacer efectiva. En general, estas indicaciones se contienen en la propia resolución del órgano que, como ordenan las

⁴⁶ Nueva denominación, afortunadamente más abreviada, del anterior Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de C. Valenciana.

⁴⁷ «En todo caso, se indicará el sentido de las resoluciones, así como las cumplidas por la administración, las incumplidas y las impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Las resoluciones se ordenarán temática y cronológicamente a fin de que sean fáciles de localizar y se indicarán de forma particular aquellas que establezcan criterios generales para la interpretación de la ley o para la resolución de futuras reclamaciones» (art. 38.5). Este precepto parece inspirado en el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña. Y, más adelante, la Ley 1/2022 reitera que en el portal web del Consejo se publicará la información sobre las resoluciones cumplidas, incumplidas e impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los sujetos obligados (art. 47.6), precepto que ya había anticipado el Decreto 105/2017 –art. 59–.

⁴⁸ Y ello con independencia de la naturaleza del propio Consejo Valenciano de Transparencia, el cual está vinculado a las Corts Valencianes.

leyes (Ley 1/2022 –art. 38.5–), se notifica también a la persona interesada (así Decreto 105/2017 –art. 60.1–). Por su parte, la entidad afectada habrá de comunicar las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la resolución⁴⁹.

Pero, sobre todo, la Ley 1/2022 C. Valenciana se ocupa de qué sucede en el caso de que la entidad no cumpla la resolución del Consejo Valenciano de Transparencia en el plazo establecido. De entrada, sin perjuicio de la actuación de oficio del propio Consejo, la Ley prevé acertadamente que la persona interesada podrá comunicarlo al Consejo Valenciano de Transparencia para que este requiera su cumplimiento⁵⁰. Y, en el supuesto de que el Consejo Valenciano de Transparencia apreciara el incumplimiento de la resolución, podrá imponer multas coercitivas (en los plazos y cuantías establecidos en el artículo 5.3) al personal o las autoridades responsables de cumplir la resolución en la entidad correspondiente⁵¹. En nuestra opinión, es la mayor novedad de la Ley 1/2022 en este punto (pues todo lo demás ya estaba previsto en el Decreto 105/2017, el cual no podía dar cumplimiento a la reserva formal de ley en esta materia)⁵². Asimismo, se trata de una medida excelente, pues no se debe fiar el cumplimiento de la Ley exclusivamente al aparato sancionador. Además, obsérvese que se el destinatario de la multa coercitiva no es la entidad, sino la autoridad o persona responsable de cumplir la resolución.

En tal sentido, con buen criterio de nuevo, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 38.8– dispone que la desatención de los requerimientos que efectúe el Consejo Valenciano de Transparencia para el cumplimiento de las resoluciones en materia de acceso a la información podrá dar lugar a la exigencia de responsabilidad, de acuerdo con el régimen sancionador previsto en la Ley (art. 68)⁵³. En concreto, se tipifica como infracción muy grave, «El incumplimiento de las resoluciones definitivas y firmes dictadas por el Consejo Valenciano de Transparencia que resuelvan reclamaciones en materia de acceso y de los acuerdos de mediación, una vez requerido el cumplimiento por el Consejo Valenciano de Transparencia» (art. 68.1). Con todo, se trata de una infracción ya prevista en la Ley 2/2015 (art. 31.1).

Por lo demás, siguiendo el criterio de otras leyes autonómicas⁵⁴, la Ley 1/2022 C. Valenciana faculta al Consejo Valenciano de Transparencia a instar la incoación del

⁴⁹ Se trata de un precepto que procede también del Decreto 105/2017 –art. 60.2–.

⁵⁰ Una vez más, se trata de un precepto que procede también del Decreto 105/2017 –art. 60.2–.

⁵¹ «En todo caso, se tendrán en cuenta la gravedad del incumplimiento, el principio de proporcionalidad, la intencionalidad y los medios materiales y personales disponibles, sin perjuicio de otros criterios de graduación que puedan determinarse en el reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Valenciano de Transparencia». Debe señalarse que la facultad para el uso de la multa coercitiva se introdujo en la tramitación parlamentaria de la proposición de ley.

⁵² En tal sentido, el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 también atribuyó al Comisionado de Transparencia de Castilla y León (Procurador del Común) la competencia para imponer multas coercitivas para el cumplimiento de las resoluciones firmes de la Comisión de Transparencia de Castilla y León dictadas en procedimientos de reclamación en materia de acceso a la información pública (art. 50.4).

⁵³ Una vez más, se trata de un precepto que procede también del Decreto 105/2017 –art. 60.3–.

⁵⁴ Ley 1/2014 Andalucía –art. 57.2–, Ley 12/2014 R. Murcia –art. 38.4–, entre otras.

correspondiente procedimiento sancionador⁵⁵. Ahora bien, y a diferencia de otras regulaciones autonómicas, la Ley 1/2022 dispone que, en este caso, el órgano competente estará obligado a incoar el procedimiento y a comunicar al Consejo Valenciano de Transparencia las actuaciones realizadas y el resultado del procedimiento (art. 74.3). Con todo, no se trata de una ordenación novedosa, pues se limita a reproducir la regla ya prevista en la Ley 2/2015 (art. 36.3).

2.4.2. Procedimiento de mediación

La articulación de un procedimiento de mediación alternativo a la resolución unilateral de la reclamación por el órgano de garantía es una de las principales novedades de la Ley 1/2022 C. Valenciana, aparentemente inspirada en la Ley 19/2014 Cataluña –art. 42.2–⁵⁶.

Respecto a la iniciación del procedimiento de mediación, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 39.1– dispone que cualquiera de las partes podrá solicitar al Consejo Valenciano de Transparencia el inicio del procedimiento de mediación cuando se presente una reclamación de derecho de acceso a la información pública o en el plazo de cinco días desde el momento en el que se haya tenido conocimiento de la interposición de la reclamación. Esta limitación de plazo de solicitud es clara para el sujeto obligado (a quien se imputa la resolución expresa o presunta objeto de reclamación) y, en su caso, para el tercero afectado (si quien recurre es el solicitante) o el solicitante (si quien recurre es el tercero afectado), pero no parece aplicable al propio reclamante. ¿Significa esto que el reclamante debe solicitar la mediación en el escrito mismo de interposición de la reclamación?⁵⁷ En todo caso, para hacer efectivo el plazo de cinco días, debe entenderse que el Consejo de Transparencia, al trasladar la reclamación al sujeto obligado y, en su caso, demás afectados, debe informar tanto de la posibilidad de solicitar el inicio del procedimiento de mediación, como del indicado plazo⁵⁸.

El Consejo Valenciano de Transparencia, una vez recibida la solicitud de procedimiento de mediación, deberá comunicarlo a todas las partes intervinientes para que se pronuncien sobre la solicitud. Ahora bien, siguiendo el criterio de la Ley 19/2014 Cataluña –art. 42.4–, la Ley 1/2022 –art. 39.1– declara que la administración no podrá oponerse a aplicar el procedimiento de mediación si alguna de las partes

⁵⁵ El Consejo Valenciano de Transparencia, cuando constate incumplimientos susceptibles de ser calificados en alguna de las infracciones previstas en este título, instará la incoación del procedimiento (art. 74.3).

⁵⁶ Por su parte, en el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 la mediación se configura, no como un procedimiento alternativo a la reclamación, sino como un trámite que se inserta en el procedimiento mismo de reclamación (art. 42.1).

⁵⁷ A este respecto, el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, es más claro: «La persona reclamante y las partes afectadas pueden solicitar tramitar la reclamación mediante el procedimiento con mediación: a) En la solicitud de reclamación. b) En el plazo de cinco días a partir de la notificación de la admisión de la reclamación. c) En el plazo de cinco días a partir de la notificación de la reclamación a los terceros afectados» (art. 39.2).

⁵⁸ La Ley 19/2014 Cataluña –art. 42.4– dispone que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública debe informar a las partes afectadas sobre el procedimiento de mediación.

interesadas la acepta⁵⁹. Mientras dure el procedimiento de mediación quedará suspendida la tramitación de la reclamación en el procedimiento ordinario⁶⁰.

El procedimiento específico de mediación por el derecho de acceso a la información pública ante el Consejo Valenciano de Transparencia se rige por lo dispuesto en la propia Ley 1/2022, su normativa de desarrollo y las directrices y acuerdos que establezca el Consejo Valenciano de Transparencia. En lo que no se oponga tendrá carácter supletorio la Ley 24/2018, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de mediación de la Comunitat Valenciana, siempre que sea compatible con la naturaleza de la materia. En concreto, la Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 39.3– dispone que la persona mediadora será designada por el Consejo Valenciano de Transparencia de entre el personal de su oficina técnica de apoyo y deberá contar con formación y conocimientos específicos en materia de mediación administrativa⁶¹. La mediación se podrá desarrollar presencialmente o a través de medios telemáticos⁶².

Como sucede con toda mediación, el acuerdo fruto de la mediación deberá ser aprobado por la persona reclamante, la administración afectada y, en su caso, las terceras personas que hayan comparecido en el procedimiento. El acuerdo adoptado, que deberá ratificar el Consejo Valenciano de Transparencia, pondrá fin al procedimiento y en ningún caso no podrá ser contrario al ordenamiento jurídico⁶³. En los casos en que las partes intervinientes lo decidan, podrán adoptarse acuerdos de mediación parciales y limitar expresamente su alcance a una parte del objeto de la reclamación. En este caso, el resto de la reclamación continuará la tramitación por el procedimiento ordinario de resolución por parte del Consejo Valenciano de Transparencia.

El acuerdo de mediación deberá ejecutarse en los términos y con los plazos establecidos. En el supuesto de que el reclamante fuese el solicitante y el acuerdo fuese estimatorio de su pretensión, indicará, como mínimo, el alcance del acceso a la información, el plazo para cumplirla y las condiciones en que se haya de hacer efectiva (arts. 39.5 y 38.6). En tal caso, el incumplimiento del acuerdo será tratado como el incumplimiento de una resolución del propio Consejo (arts. 39.5 y 38.8).

⁵⁹ En el mismo sentido, Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (art. 36). En cambio, el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 sí contempló la posibilidad de que el sujeto obligado se oponga al intento de mediación (art. 42.2).

⁶⁰ Se sigue de nuevo el criterio de la Ley 19/2014 Cataluña –art. 42.4–. Igualmente, Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 (art. 42.2).

⁶¹ Esto supone una diferencia respecto al Decreto 111/2017, según el cual la persona mediadora es designada entre los miembros de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (art. 37.3).

⁶² Así, Decreto 111/2017 (art. 38). Igualmente, Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 (art. 42.4).

⁶³ No exige la Ley 19/2014 Cataluña –art. 42.5– la ratificación del acuerdo por el órgano de garantía. No obstante, el Decreto 111/2017 de Cataluña establece que, en los supuestos en que se alcance un acuerdo, la Comisión dicta una resolución por la cual se dispone que el acta final de mediación sea ejecutada en los términos y plazos previstos y se declara concluido el procedimiento –art. 41.4–. Por su parte, en el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021, al constituir la mediación un trámite del procedimiento de reclamación, se establece que la Comisión de Transparencia resolverá la reclamación en los mismos términos fijados en el acuerdo de mediación (art. 42.6).

El procedimiento de mediación deberá sustanciarse en el plazo máximo de un mes a contar desde su aceptación⁶⁴. Si no se alcanzara un acuerdo de mediación, continuaría la tramitación de la reclamación por el procedimiento ordinario a partir del punto en que se hubiera suspendido –art. 39.2–.

2.5. Regímenes especiales del derecho de acceso a la información pública

La Ley 1/2022 C. Valenciana –art. 27.3– dispone que para las materias en que haya un régimen específico de acceso a la información, se aplicará lo previsto en disposición adicional primera de la ley⁶⁵. Y, a su vez, la D.A. 1ª establece lo siguiente: «Aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta ley y por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre». Hasta aquí, no se añade nada a lo ya ordenado en la D.A. 1ª de la LTAIBG. Ahora bien, la Ley 1/2022 C. Valenciana añade dos novedades de gran relieve⁶⁶.

De un lado, establece lo siguiente: «En estos supuestos (esto es, materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información), solo se podrán aplicar límites o restricciones no previstas por esta ley cuando estén determinadas por una norma con rango de ley»⁶⁷. En nuestra opinión, se trata de una medida muy acertada, que pone coto a la inevitable proliferación de regímenes específicos, respetando el Convenio del Consejo de Europa núm. 205, según el cual los límites al derecho deberán estar previstos por una ley (art. 3.1).

Y, de otro lado, la Ley 1/2022 añade: «En todos los casos, el Consejo Valenciano de Transparencia será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y conocer las reclamaciones contra los actos y las resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, con la excepción de las previstas en el apartado 4 del artículo 38⁶⁸. Este sistema de garantía será compatible con la aplicación de los mecanismos

⁶⁴ Plazo que también coincide con el establecido en la Ley 19/2014 Cataluña –art. 42.6–. En cambio, el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 contemplaba un plazo de dos meses.

⁶⁵ Precepto que reproduce el art. 42.5 Decreto 105/2017, de 28 de julio.

⁶⁶ Novedades que fueron introducidas durante la tramitación parlamentaria de la Proposición de Ley (BOCV, número 110, 21-10-2020), la cual se limitaba a añadir lo siguiente: «La aplicación del régimen específico tendrá como mínimo los mecanismos de garantía que establece a todos los efectos la presente ley, que deben ser compatibles con la aplicación de los mecanismos previstos en la normativa específica».

⁶⁷ La norma parece inspirada en la Ley Foral 5/2018, cuya D. A. 7ª 1 establece que se regirán por su normativa específica el acceso a la información tributaria, sanitaria, policial «y cualquier otra información en que una norma con rango de ley declare expresamente el carácter reservado o confidencial de la información».

⁶⁸ Las resoluciones de las instituciones estatutarias del artículo 3.1.c) de la Ley.

de garantías que regule la normativa específica, en su caso»⁶⁹. De nuevo, se trata de una de previsión plenamente acertada, que impide que la simple delimitación de un régimen jurídico específico prive a la ciudadanía de la fundamental garantía de la reclamación ante un órgano independiente, que en otro caso se vería sustituida (como así está sucediendo en numerosos casos) por los inoperantes recursos administrativos ordinarios, invirtiendo el orden establecido en la LTAIBG. La única duda es si esta competencia se pretende extender a la información relativa a los procedimientos administración en curso, pues recuérdese que en este supuesto la LTAIBG (D.A. 1ª 1) no ordena su aplicación supletoria.

3. El decreto 14/2022 de La Rioja

De alcance mucho más limitado, tanto por su objeto como por su ámbito subjetivo de aplicación, es el Decreto 14/2022, de 13 de abril, por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que desarrolla la Ley 3/2014, de 11 septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja. En efecto, como se infiere del título de la disposición, el Decreto 14/2022 La Rioja tiene por objeto exclusivo ordenar el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso, por lo que cuestiones tales como los límites materiales o garantías del derecho no se contemplan en absoluto. Pero, además, su ámbito subjetivo de aplicación es francamente limitado. No sólo porque, como la propia Ley 3/2014 La Rioja de la que trae causa (art. 2), no se aplica a las entidades locales, sino porque el Decreto, además, se declara exclusivamente de aplicación a la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 1.2), dejando fuera las entidades del sector público autonómico y la Universidad de La Rioja⁷⁰.

Teniendo esto presente, y obviando tanto los preceptos que se limitan a reproducir reglas ya contenidas en la LTAIBG o en la Ley 3/2014 La Rioja⁷¹, así como aquellos

⁶⁹ La norma se inspira claramente en la Ley Foral 5/2018, cuya D. A. 7ª 2 establece: «En todos los casos, y cualquiera que sea la normativa aplicable, el Consejo de Transparencia de Navarra será competente para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y examinar las reclamaciones contra los actos y resoluciones que se dicten de concesión o denegación total o parcial de acceso a la información pública, salvo en los casos del Parlamento de Navarra, Cámara de Comptos, Consejo de Navarra y Defensor del Pueblo de Navarra». En parecidos términos, el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 dispuso: «En caso de que la normativa reguladora del régimen jurídico específico de acceso no establezca ninguna previsión sobre el régimen de impugnación de las resoluciones dictadas a su amparo, será aplicable también lo dispuesto en la sección 2ª del capítulo II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre» (art. 33.1).

⁷⁰ A las entidades del sector público autonómico la norma dedica un precepto (art. 16), pero que, en realidad, se limita a establecer el deber de comunicar a la Dirección General competente en materia de transparencia las solicitudes recibidas y las resoluciones notificadas, para su conocimiento.

⁷¹ Como el artículo 3.4 «El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información, los cuales podrán ser tenidos en cuenta en la resolución. La ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud». O el artículo 9 sobre las alegaciones de terceros. O la remisión del artículo 8 a las causas de inadmisión de la LTAIBG. O el artículo 15, según el cual frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, en la forma y plazos establecidos en el artículo 24 de la LTAIBG. Todos ellos preceptos perfectamente superfluos.

otros que ordenan cuestiones estrictamente organizativas⁷², las principales novedades que contiene el Decreto 14/2022 La Rioja son las que siguen. Así, la norma –art. 3.2.f)– explicita que las solicitudes de acceso a la información pública deben contener la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio. Se trata de una cuestión controvertida, pues la LTAIB –art. 17.2.a)– únicamente se refiere a la constancia de la identidad del solicitante, por lo que surge la duda de si en este caso es aplicable supletoriamente la LPAC, la cual exige –art. 66.1.e)–, con carácter general, que las solicitudes que se formulen contengan la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio⁷³.

Asimismo, cabe señalar el precepto (art. 4.2) según el cual, una vez recibida la solicitud de acceso en el Registro General de la Comunidad Autónoma, «A continuación, la Dirección General competente en materia de transparencia enviará una comunicación al solicitante en la que le informe de los siguientes extremos: la fecha en la que la solicitud ha tenido entrada en el órgano competente para tramitarla, el órgano competente para resolver, el plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución, y los efectos del silencio administrativo». Ciertamente, se trata de una regla que se infiere de la LPAC (arts. 16.3 y 21.4), pero no está de más explicitarla.

De otro lado, siguiendo el ejemplo del citado Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell C. Valenciana, la disposición contiene un tratamiento conjunto de las solicitudes imprecisas (en aplicación del art. 19.2 LTAIBG) y de las solicitudes defectuosas (en aplicación del art. 68 LPAC). Lo más interesante es la regla siguiente –art. 6.3–: «En el caso de desistimiento de la solicitud, su declaración se acordará previa resolución, y se entenderá sin perjuicio del derecho a presentar una nueva solicitud con arreglo a los requisitos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en este reglamento». Aunque se trata de una regla que debe entenderse de general aplicación (pues desistimiento de la solicitud afecta sólo al procedimiento, no al derecho –art. 94.1 LPAC–), no está de más que sea declarada explícitamente.

De otra parte, el Decreto 14/2022 La Rioja establece lo siguiente: «Cuando la información solicitada obre en poder de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, se les formulará

⁷² De hecho, son las cuestiones organizativas las que centran la atención del Decreto 14/2022 La Rioja. Básicamente, la norma articula el sistema organizativo siguiente: cada Consejería debe designar la unidad (unidad de transparencia) competente para instruir los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de acceso –art. 2.2 y 5.1–, al tiempo que el titular de cada Consejería es el órgano competente para dictar la resolución (a propuesta de la correspondiente unidad de transparencia –arts. 2.3 y 5.2–), sistema que se completa con la Dirección General competente en materia de transparencia, a la que se atribuyen funciones de coordinación (emisión de circulares, instrucciones y criterios –art. 2.1–), de reparto de las solicitudes recibidas en el Registro General de la Comunidad Autónoma (art. 4.1), de informe preceptivo de las resoluciones total o parcialmente desestimatorias (art. 10), y centralización de información, tanto sobre solicitudes (art. 4.2) como sobre resoluciones (arts. 13.1).

⁷³ De hecho, la Administración de La Rioja viene exigiendo certificado electrónico o sistema cl@ve, e incluso la instalación de la aplicación de auto-firma propia de dicha Administración. El contraste con el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 no puede ser mayor: «Para ejercer el derecho de acceso el solicitante hará constar su identidad, pero no será necesario que la acredite ni firme la solicitud de acuerdo con lo previsto en los artículos 9 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Será suficiente hacer constar en la solicitud los datos a que se refiere la Ley 19/2013, de 9 de diciembre» (art. 37.3).

requerimiento para que suministren dicha información en un plazo de 10 días. Se procederá de igual modo cuando la información obre en poder de los adjudicatarios de contratos del sector público y beneficiarios de subvenciones públicas. Podrá suspenderse el plazo para resolver con comunicación al solicitante». De este precepto, destaca tanto la fijación de un plazo de 10 días para atender el requerimiento, ausente en la LTAIBG (arts. 4 y 17.1), como la posibilidad de suspender el plazo para resolver, previsión éste que, si bien no está explícita en la LTAIBG, tiene cierta lógica, pues de acuerdo con la ley básica, en estos casos el órgano competente para resolver es la entidad del sector público de la que depende la persona o entidad privada que presta el servicio público, y en la lógica de la LTAIBG, el plazo para resolver se computa desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver (art. 20.1).

Otra novedad es la ordenación de un informe preceptivo de la Dirección General competente en materia de transparencia (una vez realizada la tramitación de la solicitud y previamente a la resolución del procedimiento), en los casos en que la resolución vaya a inadmitir o desestimar total o parcialmente la solicitud (art. 10.1)⁷⁴. El órgano instructor (la unidad de transparencia) «podrá suspender el plazo para resolver hasta que se reciba el informe o haya transcurrido el plazo para su emisión, conforme establece el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre». El informe de la Dirección General competente en materia de transparencia se emitirá en el plazo de diez días desde la recepción de la solicitud de informe. En el supuesto de que, solicitado el informe, transcurra el plazo sin que haya sido emitido se considerará favorable a la propuesta de resolución y se proseguirá el procedimiento⁷⁵.

Ciertamente, el artículo 22.1.d) LPAC permite (desafortunadamente) suspender el plazo de resolución en el caso de informes preceptivos hasta tres meses (y, por ello, es de agradecer que el Decreto 14/2022 haya fijado un plazo de 10 días), pero, de nuevo, nos encontramos ante un supuesto en el que es dudosa la aplicación supletoria de la LPAC, pues si el legislador básico ha establecido como norma básica el plazo de un mes para la resolución, a computar desde que la solicitud completa es recibida por el órgano competente (y éste posee la información, para el caso de personas o entidades vinculadas), no parece razonable que mediante la fijación de informes preceptivos pueda prolongarse indefinidamente este plazo.

Finalmente, en cuanto a la resolución y, en su caso, puesta a disposición de la información, únicamente cabe reseñar el precepto según el cual la resolución deberá determinar la forma en la que la información va a ser puesta a disposición del particular (art. 12.3).

⁷⁴ El informe es facultativo en los demás casos (art. 10.2).

⁷⁵ El régimen es sustancialmente similar al previsto en el Proyecto de Ley de Castilla y León de 2021 (art. 39): «1. En el ámbito de los sujetos obligados de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el órgano directivo competente en materia de supervisión del acceso a la información pública deberá informar preceptivamente en aquellos casos en los que la resolución vaya a ser desestimatoria, total o parcialmente, del acceso, o vaya a aplicar una causa especial de inadmisión.

2. El plazo para informar no excederá de cinco días hábiles. La suspensión, en su caso, del plazo para resolver se comunicará a la dirección de contacto que el interesado haya manifestado en su solicitud. En el supuesto de que discurra el plazo sin que el informe haya sido emitido, se considerará favorable y se proseguirá con el procedimiento».

4. Conclusiones

En relación con la ordenación del derecho de acceso a la información pública (no entramos a valorar otras materias), la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, supone un innegable avance respecto a la precedente Ley 2/2015 C. Valenciana, si bien puede afirmarse que, en general, se trata de un avance discreto para una ley de segunda generación.

De entrada, una parte de los preceptos de la Ley 1/2022 se limitan a reproducir lo ya establecido en la Ley 2/2015 C. Valenciana (como la innecesidad de acreditación de la identidad del solicitante mediante certificación electrónica, o la competencia del órgano de garantía para instar la incoación del correspondiente procedimiento sancionador en caso de incumplimiento de sus resoluciones), reiterando incluso algún error de ésta (como sucede con el acceso parcial, o cuando la Ley sigue refiriéndose al plazo de un mes para interponer la reclamación en caso de silencio).

Asimismo, buena parte de las novedades de la Ley 1/2022 se inspiran en otras leyes autonómicas sobre transparencia, incluso anteriores a la Ley 2/2015 C. Valenciana (como la Ley 1/2014 Andalucía y la Ley 19/2014 Cataluña): el mayor desarrollo de la obligación de suministro de información, incluida la posibilidad de imponer multas coercitivas para hacer efectivos los requerimientos de información; el mandato de interpretación estricta de los límites al ejercicio del derecho, o su vigencia temporal mientras perduren los motivos que lo justifiquen; la previsión de un procedimiento simplificado para facilitar el acceso a la información cuando la solicitud sea estimatoria y no sea de aplicación ningún límite al acceso; la inclusión en la resolución de la referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos de propiedad intelectual o industrial; el deber del personal al servicio de las entidades obligadas a ayudar e informar a los ciudadanos; o el deber de colaboración de los sujetos obligados con el Consejo Valenciano de Transparencia. De modo específico, el procedimiento de mediación ante el Consejo Valenciano de Transparencia está claramente inspirado en la Ley 19/2014 Cataluña (y en el Decreto 111/2017 de Cataluña).

Pero la mayor parte de los contenidos novedosos en relación con la Ley 2/2015 C. Valenciana, proceden del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell C. Valenciana, por lo que la novedad lo es solo formalmente: la distinción del derecho de acceso a la información pública de «otro tipo de comunicaciones con la administración»; la posibilidad de pedir al solicitante información adicional para fines exclusivamente estadísticos; la fijación de un plazo de diez días hábiles para la derivación de solicitudes; la regulación de la regla del autor (de forma cuestionable); la actuación en caso de solicitudes defectuosas; la inadmisión de la solicitud en caso de imposibilidad material; la regla de no condicionar la notificación de la resolución a las terceras personas afectadas a que así estas lo hayan solicitado; la obligación de la entidad afectada por la resolución del Consejo de Transparencia de comunicar las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la resolución; así como la posibilidad de que la persona interesada pueda comunicar al Consejo el incumplimiento de la resolución, entre otras.

También hay ciertamente novedades respecto al Decreto 105/2017, algunas incluidas en la misma proposición de ley: como la declaración expresa de supletoriedad de la normativa que regula el procedimiento administrativo común de

las administraciones públicas; la no obligatoriedad de conceder la audiencia cuando, después de la disociación de los datos de carácter personal, sea posible poner a disposición la información sin vulnerar los derechos fundamentales de terceras personas; el informe al delegado de protección de datos cuando el tratamiento de datos esté referido a categorías especiales de datos. En el caso específico del sentido del silencio administrativo (que pasa de estimatorio "condicionado" a desestimatorio), la Ley se limita a acatar la doctrina de la sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018, de 4 de octubre.

Pero las principales aportaciones más genuinas de la Ley 1/2022 se introdujeron curiosamente en la tramitación parlamentaria de la proposición de Ley: los criterios de ponderación referidos a si la persona solicitante tiene importancia singular en el control social de la acción pública, y si la información que solicita puede tener relevancia e interés público; la facultad del Consejo de imponer multas coercitivas al personal o las autoridades responsables de cumplir la resolución en la entidad correspondiente; o la exigencia de una norma con rango de ley para los regímenes específicos de acceso a la información puedan imponer límites o restricciones adicionales, así como la competencia global del Consejo Valenciano de Transparencia aun en los casos de regímenes especiales (innovaciones éstas inspiradas en la Ley Foral 5/2018).

En mi opinión, la más avanzada aportación de la Ley 1/2022 C. Valenciana a la ordenación del derecho de acceso a la información pública en el panorama autonómico es, sin duda, la potestad que se atribuye al Consejo Valenciano de Transparencia para imponer multas coercitivas en caso de incumplimiento de sus resoluciones, pues dota al órgano de garantía de un instrumento mucho más práctico que la conminación con sanciones disciplinarias, hasta la fecha de muy dudosa efectividad.

Por su parte, el alcance del Decreto 14/2022, de 13 de abril, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, es mucho más modesto: por su rango reglamentario (que impide adoptar determinaciones sujetas a reserva de ley), por su objeto (limitado a regular el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública) y por su ámbito subjetivo (que se ciñe a la Administración General de la Comunidad Autónoma). En cuanto a su contenido, el Decreto 14/2022 está plagado de preceptos superfluos, pues se limitan a reproducir reglas ya contenidas en la LTAIBG o en la Ley 3/2014 La Rioja, así como de reglas estrictamente organizativas, que atañen a la Administración General de la Comunidad Autónoma.

Descartados tales contenidos, las aportaciones del Decreto 14/2022 se centran en aplicar al procedimiento de ejercicio del derecho de acceso determinadas reglas generales contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En algunos casos, se trata de determinaciones plausibles (como el envío de una comunicación al solicitante con determinada información, o el tratamiento de las de las solicitudes defectuosas). Pero, en otros casos, la aplicación de las reglas generales es cuestionable (como la exigencia de que las solicitudes de acceso a la información pública contengan la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio, o la suspensión del plazo de resolución para la emisión del informe preceptivo que introduce la norma).

Bibliografía complementaria

ANDREU, R. *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Tirant lo Blanch, 2022.

BLANES CLIMENT, M. A. *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014.

COTINO HUESO, L. - BOIX PALOP, A.: *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, 2021.

-*El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2020.

FERNANDEZ RAMOS, S.- PEREZ MONGUIO, J.M.: *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014.

GUICHOT, E. - BARRERO RODRIGUÑEZ, C.: *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GUICHOT, E. (Coord.): *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M.: *El derecho de acceso a la información pública*, IVAP, Oñati, 2015.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. - SENDÍN GARCÍA, M. A.: *Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno*, Comares, 2014.

TRONCOSO REIGADA, A. (Dir.): *Comentarios a la Ley Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Civitas, Madrid, 2017.

VV AA. *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2014.