



# Derecho de acceso a la información pública en las colectividades territoriales de Francia

Noel Armas Castilla

*Investigador predoctoral de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla  
España*

ORCID [0000-0002-3171-3279](https://orcid.org/0000-0002-3171-3279)

RECIBIDO: 5 de octubre de 2023  
ACEPTADO: 20 de marzo de 2024

**RESUMEN:** En este trabajo identificamos los elementos definitorios del derecho de acceso en el seno de las colectividades territoriales francesas, así como las previsiones de su régimen de impugnaciones. Además, se realiza una comparación con la regulación de esta misma materia en nuestro Derecho.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, derecho de acceso a la información pública, colectividades territoriales, Francia.

**CONTENIDOS:** 1.- Introducción. 2.- Nociones previas: régimen legal, objeto y sujetos. 3.- Ejercicio del derecho de acceso. 4.- Régimen de impugnaciones. 4.1.- *La vía administrativa*. 4.2.- *La vía contenciosa*. 5.- Derecho de acceso de los representantes políticos. 6.- Conclusiones. – Bibliografía.

Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de Generación de Conocimiento "De la transparencia al gobierno abierto PID2022-140415NB-I00", del que el autor es miembro.



## Right of access to public information in French territorial collectivities

**ABSTRACT:** In this paper, we identify the defining elements of the right of access within French territorial collectivities, as well as the provisions of their system of challenges. In addition, a comparison is made with the regulation of the same subject in our law.

**KEYWORDS:** Transparency, right of access to public information, territorial collectivities, France.

### 1.- Introducción

En este trabajo pretendemos abordar algunas de las vicisitudes que componen el régimen de la transparencia de las colectividades territoriales (en adelante, CCTT) francesas, para su comparación con la regulación de la transparencia en el plano local español. La cercanía geográfica, histórica, jurídica y sociopolítica que une a ambos países hace conveniente este ejercicio de Derecho comparado. En este sentido, las particularidades del régimen galo hacen -a nuestro juicio- especialmente útil su confrontación con el nuestro.

Este es el fruto de una estancia de investigación realizada en el *Institut du Droit de l'Espace, des Territoires, de la Culture et de la Communication* (IDETCOM), adscrito a la *Université Toulouse 1 Capitole*<sup>1</sup>. El objetivo de dicha investigación fue el de conocer el régimen de la transparencia local francesa, y sus resultados son expuestos aquí de forma sucinta para permitir su desarrollo y compleción en la tesis doctoral que actualmente redacta el autor en esta materia.

Por ello, en este trabajo nos limitamos a estudiar el ejercicio del derecho de acceso, su régimen de impugnaciones, y una de las cuestiones de mayor interés para el derecho de acceso en el ámbito local, como son los supuestos de solicitudes de información pública por parte de los representantes políticos.

---

<sup>1</sup> Queremos en este inciso dedicar unas palabras de agradecimiento al director de IDETCOM, el profesor SAUNIER, quien nos acogió durante el transcurso de la estancia, aclarándonos y explicándonos algunos aspectos de la materia objeto de nuestras investigaciones. Queremos hacer extensivo este agradecimiento a los miembros de dicho instituto que conocimos y que tan amablemente nos acogieron.



## 2.- Nociones previas: régimen legal, objeto y sujetos

La regulación del derecho de acceso en Francia se encuentra codificada en la legislación en el *Code des relations entre le public et l'administration* (en adelante, el CRPA), texto que viene a ordenar las relaciones entre las administraciones y ciudadanos, acogiendo a la diferente normativa que desde 1978 ha ido aprobándose en aquel país para la configuración del derecho de acceso a la información pública. Además, como comprobaremos más adelante, existen algunas previsiones en la regulación de régimen local, encarnado en el *Code General des Collectivités Territoriales* (en adelante, el CGCT), para el ejercicio de determinadas solicitudes de información realizadas por los concejales.

El objeto del derecho de acceso es todo documento administrativo, definido a este respecto en el art. L300-2 CRPA<sup>2</sup> como aquellos documentos, cualquiera que sea su antigüedad, ubicación o soporte, que hayan sido creados o hayan sido recibidos por cualquier sujeto público o privado que preste un servicio público, lo que incluye a las CCTT, su sector institucional y sus contratistas y concesionarios.

La noción de documento administrativo y, por tanto, el derecho de acceso a la información pública en Francia, se configura como un derecho amplio en el que en principio se incluyen todos los documentos generados o recibidos por parte de sus sujetos obligados<sup>3</sup>, salvo que se aprecien algunos de los límites previstos en su legislación<sup>4</sup>.

Por completar la idea en torno al objeto del derecho de acceso, nos gustaría señalar que existe un sitio web oficial del gobierno galo, el *Portail National des Archives*, que

---

<sup>2</sup> "Los documentos administrativos, en el sentido de los Títulos I, III y IV del presente Libro, son los documentos producidos o recibidos, en el marco de su misión de servicio público, por el Estado, las entidades locales y las demás personas de derecho público o de derecho privado encargadas de tal misión, cualquiera que sea su fecha, lugar de conservación, forma y soporte. Dichos documentos incluyen expedientes, informes, estudios, actas, estadísticas, instrucciones, circulares, notas y respuestas ministeriales, correspondencia, dictámenes, previsiones, códigos fuente y decisiones (...)". La traducción es nuestra.

<sup>3</sup> Esta es una diferencia terminológica con respecto al régimen español, donde el objeto de derecho de acceso pivota sobre el concepto de "información", y no sobre "documento". La decisión del legislador francés de referirse a documentos es una sinécdoque que no comporta diferencias prácticas con respecto a la opción de "información" operada por nuestro legislador. De hecho, en el año 2022, hemos comprobado que la autoridad de transparencia francesa ha adoptado una postura favorable a la entrega de "des documents et des informations" (informe CADA 20221630), en otras resoluciones hemos visto que la autoridad toma la misma postura con respecto a informaciones ligadas a un archivo (informes CADA 20227021, 20217149, 20217189, 20217287), aunque en la inmensa mayoría de resoluciones lo que se examina es el derecho de acceso a documentos determinados.

<sup>4</sup> Así sucede en todas las legislaciones de las que tenemos constancia, donde es habitual limitar este derecho. Lógicamente, esta es una similitud con respecto al derecho español, donde además observamos que los límites al derecho de acceso son parecidos al francés.



permite saber si, en principio, el documento al que se quiere acceder es objeto del derecho de acceso. El resultado de esta consulta no es vinculante ni para el interesado ni para el sujeto obligado ni para el tercero que resuelve el conflicto, pero ayuda al titular del derecho a saber qué probabilidades de éxito tendrá su solicitud de información, su reclamación ante la autoridad de transparencia o su demanda ante el juez administrativo (*juge administratif*). Y lo mismo sucede con una herramienta similar que ofrece la *Commission d'accès aux documents administratifs* (en adelante, la CADA) para ayudar a conocer a Administraciones y administrados si la información a la que quieren acceder es *a priori* comunicable al amparo de la normativa de transparencia.

Debemos distinguir dos sujetos: los titulares del derecho y los sujetos obligados.

- En lo que respecta a los titulares del derecho, el principio es el de la universalidad, pues el art. 300-1 CRPA atribuye el derecho de acceso a "todas las personas"<sup>5</sup>. Por ello, podemos afirmar que, en principio, todas las personas, con independencia de su naturaleza jurídica, tienen derecho a acceder a la información en posesión de las administraciones públicas<sup>6</sup>.

- En lo que concierne a los sujetos obligados, debemos recordar que el art. 300-2 CRPA, cuando define la noción de documento administrativo, le añade un requisito, como es que la información solicitada esté en posesión de cualquier Administración o sujeto del sector público. Por ello, podemos decir que todo el sector público está sometido a la obligación de acceso. Y ello, sin lugar a dudas, incluye a las CCTT francesas (regiones, departamentos y municipios), así como a su sector institucional, con lo que, a este respecto debe entenderse incluido todo el sector público local. En efecto, el art. L311-1 CRPA<sup>7</sup> nos indica por remisión al art. L300-2 de la misma ley,

---

<sup>5</sup> "El derecho de todas las personas a la información está especificado y garantizado por las disposiciones de los Títulos I, III y IV de este Libro relativas a la libertad de acceso a los documentos administrativos." La traducción es nuestra. De ello se desprende la misma noción de universalidad presente en la legislación española.

<sup>6</sup> Así, se aprecian reclamaciones de información pública originadas por sujetos de toda naturaleza, como personas jurídicas privadas o, incluso, por poner ejemplos de los más curiosos, por ayuntamientos que quieren averiguar datos en poder de otras administraciones (informe de la CADA de 6 de abril de 2017, núm. 20170713; informe de la misma institución de 11 de mayo de 2017, núm. 20171339; también algunas sentencias como la del *Tribunal Administratif de Cergy-Pontoise*, de 25 de febrero de 2020). En este sentido, y tras la aprobación de la ley 2016-1321 de 7 de octubre para una *République numérique*, la CADA señala la existencia de "un derecho de acceso a los documentos administrativos en poder de otras administraciones (...), cuyo ejercicio se limita a los documentos necesarios para el ejercicio de sus funciones de servicio público" (informe de la CADA núm. 20182016, de 31 de diciembre de 2018).

<sup>7</sup> Art. L311-1 CRPA: "sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos L. 311-5 y L. 311-6, las administraciones mencionadas en el artículo L. 300-2 están obligadas a publicar en línea o a comunicar los documentos administrativos que obren en su poder a las personas que lo soliciten, en las condiciones previstas en el presente libro". La traducción es nuestra.



que están sometidos al derecho de acceso tanto el Estado como las CCTT francesas, así como los sujetos públicos y privados que tienen encomendados una función de servicio público. Es decir, que al igual que la legislación española, la ley de transparencia se aplica tanto a la administración territorial<sup>8</sup> y su sector institucional<sup>9</sup>, como a aquellos sujetos, pertenecientes o no al sector público, que realicen alguna tarea de servicio público<sup>10</sup>, lo que se traslada a todos los niveles territoriales, incluido el local. Por tanto, el elemento que define la obligación de transparencia es la relación del sujeto con la prestación de un servicio público.

### 3.- Ejercicio del derecho de acceso

El derecho de acceso se ejerce directamente por el solicitante frente al sujeto obligado y, en el caso del sector institucional, es posible dirigirse a su administración matriz, con lo que las CCTT no solamente se hacen responsables de hacer accesible su información pública, sino también la de las entidades que están a su cargo, que pueden ser objeto de una solicitud de información pública bien por sí mismas, bien a través de la Administración de la que dependen. De la misma manera, los concesionarios y contratistas pueden ser interpelados directamente o consultados a través del sujeto obligado al que están vinculados.

---

<sup>8</sup> Por tanto, a las regiones, departamentos y municipios.

<sup>9</sup> De derecho público (como son sus organismos públicos) y privado (como son las sociedades mercantiles locales o las fundaciones locales).

<sup>10</sup> Esta afirmación merece ser matizada, pues en Francia, los sujetos privados que realicen una tarea de servicio público pueden ser objeto de una solicitud de información pública (en algunas sentencias podemos comprobar que son objeto de solicitud, reclamación ante la autoridad y demanda en sede judicial, siempre que la información que se pida tenga una relación directa con el servicio público que se les confía, como ha pasado en el contexto de federaciones deportivas –resolución del *Conseil d'État* de 13 abril 2021- y de sociedades anónimas –resolución del *Conseil d'État* de 7 de junio de 2019-. Esta es una diferencia importante con respecto a España, donde estos sujetos están obligados a suministrar información a la Administración con la que están vinculados, pero no directamente al solicitante de la información (art. 4 Ley 19/2013), lo que constituye una especie de derecho de acceso de carácter indirecto. GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ (2021: pp. 27, 301, 306, 325). Por tanto, en el caso francés, y a diferencia del español, existe una plena accesibilidad de dicha información en manos de esos sujetos.



El plazo para responder a estas solicitudes es de un mes<sup>11</sup> desde la recepción de la solicitud<sup>12</sup>, y su silencio se reputa negativo, con lo que el sistema de resoluciones presuntas es en líneas generales igual que el establecido por la LTAIPBG española<sup>13</sup>.

El elemento más distintivo del cumplimiento de las obligaciones de acceso por parte de las CCTT está relacionado con la estrechez de recursos de las colectividades más pequeñas, por lo que, en ocasiones, muchos municipios pueden verse desbordados para el cumplimiento de sus deberes legales<sup>14</sup>; para evitar en parte esa posibilidad, el legislador concede a todos los sujetos obligados la opción de dar cumplimiento a su obligación en la medida en que se lo permitan sus posibilidades técnicas<sup>15</sup>, opción de la que pueden beneficiarse especialmente las CCTT, al disponer de menos recursos que el Estado<sup>16</sup>. Por ello, constatamos que las CCTT más pequeñas gozan de un trato especial a la hora de dar cumplimiento a sus solicitudes de derecho de acceso. El papel de la CADA en este aspecto es fundamental para evitar un abuso de este privilegio por parte de los municipios de menos recursos, a fin de que estas CCTT no burlen sus obligaciones legales denegando sistemáticamente solicitudes, lo que supone un grave riesgo de vaciar de contenido el derecho de acceso en muchos municipios franceses.

Una de las herramientas con las que cuentan las CCTT para hacer menos gravoso el cumplimiento de sus obligaciones de derecho de acceso es el de la tarificación de su ejercicio. En realidad, el ejercicio del derecho de acceso en sí debe ser gratuito, así que la tarificación está relacionada exclusivamente con la posibilidad de imponer

---

<sup>11</sup> Es por tanto el mismo plazo que en el caso español.

<sup>12</sup> Aunque se contemplan algunos plazos distintos para determinados asuntos. En el caso de solicitudes relacionadas con el medioambiente, los ayuntamientos podrían tardar hasta dos meses si la tramitación implica cierta complejidad, tal y como se refleja en el art. 124-1 del *Code de l'environnement*. Otra muestra de la relación de supletoriedad del CRPA con respecto a las normas sectoriales.

<sup>13</sup> GUTIÉRREZ DAVID (2014:193).

<sup>14</sup> Problema que por cierto también acusan las entidades locales españolas (en adelante, EELL), donde se ha observado que muchas EELL tienen problemas para cumplir sus obligaciones en materia de transparencia.

<sup>15</sup> Art. L311-9 CRPA.

<sup>16</sup> Para muestra, un botón: el departamento de *Haute-Garonne* propuso a un solicitante dar cumplimiento de su solicitud de información permitiéndole ver la información en la sede departamental. La razón estribaba en el hecho de que se pedía mucha información y de carácter sensible, con lo que era más económico enseñar la información *in situ*, en lugar de preparar toda la documentación para su digitalización y envío, así como realizar todo el procedimiento de anonimización en aras de evitar una comunicación indebida de los datos personales presentes en la documentación solicitada. Informe CADA 20213433, de 22 de julio de 2021.



un precio relacionado con el coste de la actividad administrativa que genera la realización del derecho, como es la realización de las copias<sup>17</sup>.

No existen formalidades específicas para la presentación de la solicitud de información pública, lo que permite que se puedan realizar solicitudes de manera informal, excepción hecha de la identificación del interesado<sup>18</sup>. También es posible que las CCTT respondan de manera poco formal a las solicitudes, bien entregando la información sin más, o respondiendo sin motivación<sup>19</sup>.

En definitiva, la principal característica que debemos reseñar con respecto al derecho de acceso en las CCTT francesas es la posibilidad de la que gozan estas Administraciones para hacer menos oneroso el cumplimiento de sus obligaciones.

#### 4.- Régimen de impugnaciones

Frente a la negativa de los sujetos obligados a satisfacer una solicitud de información pública, se contempla la existencia de un régimen de impugnaciones a disposición del titular del derecho. A este efecto, encontramos dos instancias para materializar el derecho de acceso: la vía administrativa y la vía contenciosa.

---

<sup>17</sup> En realidad, esta tarificación está prevista en el CRPA, cuyo art. 311-3 admite cobrar el costo del soporte en que se encuentra la información, así como el coste de la amortización de los materiales empleados en la realización de las copias. Como vemos, esta actividad carece de ánimo de lucro y solo persigue indemnizar los costes de realización del servicio, aunque hay otros conceptos que no se encuentran especificados en la norma y que también se emplean, como es el tiempo de los empleados a los que se le asigna la tarea, recurso especialmente valioso en los ayuntamientos más humildes. De acuerdo con el informe de la CADA núm. 20130595, de 20 de junio de 2013, "según el artículo 1 de la Orden de 1 de octubre de 2001, el coste de reproducción lo fija la autoridad que expide la copia, de acuerdo con las normas definidas en el artículo R. 311-11. Sin embargo, el artículo 2 de la misma orden fija unos límites máximos para los soportes más utilizados en la fecha de su expedición: el coste de reproducción no puede superar 0,18 euros por página A4 en blanco y negro, 1,83 euros por disquete y 2,75 euros por CD-ROM. Sería conveniente actualizar el decreto de 1 de octubre de 2001 para sustituir los disquetes y los CD-ROM por soportes más actuales, como las memorias USB. La CADA considera que las normas que rigen la tarificación no son aplicables cuando la administración no dispone de los medios de reproducción adecuados y debe recurrir por tanto a un prestatario externo. En este caso, pedirá a una empresa que elabore un presupuesto y lo presente al solicitante; si éste se niega y resulta que el presupuesto es manifiestamente excesivo, corresponde a la administración pedir a otra empresa que elabore un segundo presupuesto". La traducción es nuestra.

<sup>18</sup> Siendo de este modo el caso francés, junto con el español, uno de los pocos ejemplos de nuestro entorno donde se exige esta formalidad. MARTISI (2016: 34).

<sup>19</sup> En este último caso, y para el supuesto en que el interesado quiere acceder a la vía contenciosa, los interesados pueden solicitar a la administración que entregue su motivación por escrito en el plazo de un mes.



Antes de discernir ambas vías, sería interesante apuntar algunas notas relacionadas con la autoridad de transparencia francesa, que es la CADA. La CADA es una autoridad administrativa independiente<sup>20</sup> que se rige esencialmente por lo dispuesto en los arts. L340.1 a L343-12 CRPA<sup>21</sup>, cuyo objetivo principal es el de observar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados por la ley<sup>22</sup>. Este objetivo se cumple asignándole la tarea de conocer las reclamaciones frente a las solicitudes de acceso a la información pública que no se han resuelto favorablemente, así como de los incumplimientos en materia de publicidad activa de los sujetos obligados<sup>23</sup>. Su misión comprende también la de inculcar una cultura de transparencia en la administración pública<sup>24</sup>, espíritu que comparte con otras autoridades administrativas independientes<sup>25</sup>, con diferente impacto en la vida local.

Entre sus miembros, destaca la presencia de un representante político de cualquier entidad local francesa designado por el presidente del Senado<sup>26</sup>. Se ha previsto la presencia de un representante político local, en concordancia con el hecho de que la CADA tiene jurisdicción sobre todas las CCTT<sup>27</sup>; sin embargo, no se especifica qué

---

<sup>20</sup> Art. L340-1 CRPA.

<sup>21</sup> Por la codificación de la Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

<sup>22</sup> Art. L340-1 CRPA.

<sup>23</sup> " La CADA emite dictámenes cuando le es sometido un asunto por una persona a la que se le ha denegado el acceso o la publicación de un documento administrativo en aplicación del Título I, se le ha denegado el acceso o la comunicación de documentos públicos de archivo, con excepción de los documentos mencionados en el c del artículo L. 211-4 del Código del Patrimonio y de los actos y documentos producidos o recibidos por las asambleas parlamentarias, o una decisión desfavorable relativa a la reutilización de información pública (...)." Art. L342-1 CRPA. La traducción es nuestra.

<sup>24</sup> LASSERE, LENOIR, y STIRN (1987:130).

<sup>25</sup> Como la *Commission Nationale des Débats Publics* (CNDP), la *Haute Autorité por la Transparence de la Vie Publique* (HATVP), o la *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL). RAZAFINDRAKOTO (2020:68).

<sup>26</sup> Siendo once en total, entre los que podemos destacar, además del representante local, a un miembro del *Conseil d'État*, un magistrado de la *Cour de Cassation*, otro magistrado de la *Cour de Comptes*, un diputado, un senador, un profesor de universidad, el presidente de la CNIL (o su representante) un experto cualificado en materia de archivos, otro en materia de competencia y precios, y otro en materia de difusión pública de información (Art. L341-1.3° CRPA).

<sup>27</sup> Esto supone una mejora con respecto a la composición del CTBG, pues el legislador español se contentó con designar a un senador (art. 36.2.c LTAIPBG) como representante de la España territorial, lo que pudo haber sido mejorado con la inclusión de un representante político proveniente de las EELL, cuya designación se podía haber articulado fácilmente a través de la FEMP.



tipo de representante debe ser designado, con lo que puede ser un miembro de cualquier consejo regional, departamental, o un concejal.

La CADA conoce de las reclamaciones dirigidas contra las denegaciones explícitas o tácitas de las solicitudes de acceso a la información pública de los sujetos obligados. Para incoar este procedimiento, se requiere en primer lugar una solicitud dirigida a la Administración reclamada, que no haya sido atendida en el plazo de un mes o que se haya visto denegada<sup>28</sup>.

#### 4.1.- La vía administrativa

Frente a una decisión de acceso cabe interponer recurso administrativo. No obstante, hay que constatar que los recursos administrativos en el ordenamiento jurídico francés se han convertido en la práctica en una suerte de vía venida a menos de resolución de conflictos paralela a la vía judicial<sup>29</sup>. Es importante señalar en todo caso, que la reclamación ante la CADA no sustituye a los recursos administrativos ordinarios, a diferencia de lo que sucede con carácter general en España. Por ello, ante una denegación de una solicitud de información pública de una administración francesa, los interesados pueden interponer un recurso administrativo en los términos previstos en el libro IV del CRPA, lo que se suma a la posibilidad de reclamar ante la CADA<sup>30</sup>.

El acceso a la CADA es admisible cuando el ciudadano cuenta con una resolución denegatoria de un derecho de acceso proveniente de cualquier colectividad local, ya que todas ellas están sometidas a la competencia de la autoridad. Así pues, frente a una decisión administrativa desfavorable, el interesado tiene disponible el acceso a la autoridad administrativa en el plazo de dos meses desde que recibe la resolución<sup>31</sup>. La CADA tiene un mes desde que recibe la reclamación para resolverla y notificar al interesado<sup>32</sup>. Este plazo que se le concede a la CADA no es imperativo, sino que tiene los solos efectos de hacer nacer una decisión implícita que permita al interesado acudir a la vía contenciosa sin más demora. La reclamación se presenta ante la negativa de la entrega de la información o ante el resultado negativo del

---

<sup>28</sup> Art. 311-2 y 311.3 CRPA.

<sup>29</sup> BRISSON (1996:134).

<sup>30</sup> Ello eso sí, surte los efectos de reenviar a la administración la solicitud de información, reactivando los plazos para los posteriores estadios del régimen de impugnación, por lo que nos preguntamos en qué medida puede interesar a un demandante activar un recurso administrativo ante la misma administración que le ha denegado su solicitud.

<sup>31</sup> No hay plazo en los supuestos en que la resolución se produce por mor del silencio, ni en supuestos en que la resolución no cuente con el debido pie de recurso.

<sup>32</sup> Arts. 343-1, 343-3, 343-4 y 343-5 CRPA.



recurso administrativo que se interponga, dado que, como hemos advertido, en Derecho francés la reclamación no es sustitutiva del recurso administrativo<sup>33</sup>.

La presentación de la reclamación requiere algunas formalidades como son la identificación de los sujetos y el objeto de la reclamación, pero no la fundamentación jurídica de la reclamación<sup>34</sup>. El objeto de la reclamación debe ser uno de los muchos previstos en el art. L342-2.a CRPA, que es donde la CADA ejerce sus competencias. Esto nos revela por un lado que las materias de las que conoce la CADA son *numerus clausus*, y refuerza por otro lado la idea de que el CRPA es una norma supletoria dado que existen regímenes específicos que se rigen por sus propias normas<sup>35</sup> y en los que la CADA no puede intervenir.

La resolución de la CADA reviste la forma de recomendación, o sea que se trata de una suerte de informe, como el que se atribuye a los *ombudsmen*, en el que la autoridad da su parecer sobre la resolución que debería tomar el sujeto obligado<sup>36</sup>. El cumplimiento de las recomendaciones, como su propio nombre indica, no es

---

<sup>33</sup> No encontramos previsiones tendentes a impedir expresamente la interposición de un recurso administrativo una vez se ha presentado una reclamación ante la CADA. Pero consideramos que esta táctica puede ser negativa para los interesados. Ello porque la interposición de una nueva reclamación a partir de un recurso que ya ha sido objeto de una reclamación puede ser considerada repetitiva, con lo que los interesados se podrían enfrentar a una causa de inadmisión en los ulteriores estadios del régimen de impugnación. Especialmente nos referimos a la repercusión que ello puede tener a la hora de acudir a la vía judicial, donde se examina la corrección formal de los procedimientos administrativos previamente incoados por el solicitante. Así que la apertura de ambas vías a la vez puede entrañar problemas de admisibilidad posteriores, aunque no se haya previsto expresamente la prohibición de andar ambas vías de manera simultánea tras la reclamación ante la CADA. En fin, nos parece claro que la idea del legislador es la acudir a la CADA tras la decisión implícita o explícita de la Administración, sin previsión de acudir al régimen ordinario de recursos administrativos.

<sup>34</sup> Claramente, estas reclamaciones pueden presentarse con una exposición jurídica a fin de poner el acento sobre alguna cuestión que pueda ser enfatizada por la CADA; sin embargo, es lógico que no tenga que exponerse dicho fundamento jurídico por parte del interesado habida cuenta de que esta persona no tiene por qué saber las razones jurídicas que le habilitan a acceder a la información, y que ese es precisamente el objetivo de la reclamación, el de conseguir un informe de la autoridad de transparencia que dé una opinión jurídica desde el punto de vista de un tercero neutral y especializado.

<sup>35</sup> En efecto, el CRPA tiene un carácter supletorio frente a otros regímenes específicos, esto es así por la relación establecida en los arts. L101-1 y L222-1 CRPA, objeto de numerosa jurisprudencia, que alcanza también a su relación con las previsiones de publicidad de las normas de régimen local. DELAUNAY, IDOUX y SAUNIER (2022: 27 y 30).

<sup>36</sup> En efecto, la CADA no ostenta sino un papel consultivo: no ejerce ninguna función de decisión y no puede dirigir ninguna orden a la administración, ni siquiera a la local (Resolución del *Conseil d'État* de 27 de abril de 1983).



obligatorio<sup>37</sup>. El proceso que lleva a cabo la CADA es el de hacer seguimiento de sus recomendaciones favorables al interesado, interrogando al sujeto obligado sobre si va a conceder finalmente el acceso. Si la recomendación es favorable al interesado<sup>38</sup> y el sujeto obligado sigue sin admitir el acceso, el interesado conserva expedita la vía contenciosa para hacer efectivo su derecho, al igual que ocurre en caso de resolución desfavorable. En ambos casos, la recomendación de la CADA no es vinculante para el juzgador.

Hay que advertir ya que el acceso a la vía contenciosa requiere la reclamación previa ante la CADA. El solicitante no tiene margen para decidir una estrategia jurídica distinta a la ordenada por el legislador, lo que da una gran relevancia real al papel de la CADA, por mucho que se limite a emitir recomendaciones.

Como puede comprobarse, una de las principales diferencias del sistema español con respecto al régimen de impugnación francés es la inexistencia en Francia de una autoridad de transparencia al modo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>39</sup> (en adelante, el CTBG) con competencia para conocer y resolver las solicitudes de acceso insatisfechas. En efecto, la CADA es competente para conocer de reclamaciones, pero sus resoluciones, al tener forma de recomendación, no son de obligado cumplimiento<sup>40</sup>.

Una de las consecuencias de esta falta de obligatoriedad es la consecuente inexistencia de un régimen de sanciones que castigue el incumplimiento de las recomendaciones por parte de las Administraciones, lo que no sucede en el caso de las autoridades españolas, que sí pueden solicitar a las Administraciones incumplidoras la incoación de un procedimiento sancionador, aunque claramente el modelo español también sea insuficiente para asegurar la coercividad de las resoluciones del CTBG y las de sus homólogos autonómicos. La única medida que puede tomar la CADA para promover el cumplimiento de sus recomendaciones es la de denunciar en sus memorias anuales a las entidades que presenten un menor índice de seguimiento de sus recomendaciones, lo cual no se puede equiparar con

---

<sup>37</sup> Si bien la mayoría de sus resoluciones son obedecidas por la Administración debido a la autoridad moral de la que goza. Así lo defienden CANAVAGGIO (2014:93), y también LALLET y NGUYEN DUY (2021:560).

<sup>38</sup> Que es por cierto el supuesto más habitual, como se puede comprobar en cualquiera de las memorias anuales de la CADA (61% en 2021, 58,56% en 2020, 61,40% en 2019, 61,47% en 2018, 65,97% en 2017, 66,92% en 2016...), y que también señalan autores como DELAUNAY (1993:503).

<sup>39</sup> Ni sus homólogos autonómicos con los que contamos en la mayoría de Comunidad Autónomas.

<sup>40</sup> En este sentido, el *Conseil de État* ha considerado que solamente se puede actuar contra la decisión de la Administración y no contra la recomendación de la CADA (Resolución del *Conseil de État* de 27 de abril de 1983).



una forma de coerción para el cumplimiento de sus recomendaciones<sup>41</sup>. Además, el hecho de que la reclamación ante la CADA sea un paso obligatorio para los interesados, nos lleva a pensar que la vía administrativa tiene unas pautas muy marcadas para los reclamantes.

#### 4.2.- La vía contenciosa

La otra vía con la que cuentan los interesados para hacer valer su derecho de acceso es la contenciosa. De conformidad con lo establecido en el apartado 4 del art. 222-13 del *Code de Justice Administrative*, los juzgados de lo contencioso administrativo

---

<sup>41</sup> Tal vez esto explique que según el informe de actividades anual de 2021 de la CADA (el último disponible en el sitio oficial de la CADA), solamente el 61,5% de las administraciones reclamadas comunicaron su intención de estudiar las recomendaciones emitidas por la CADA, porcentaje que se mantiene más o menos estable en los cinco años anteriores (en concreto, un 61,4% en 2017, un 62,9% en 2018, un 64,2% en 2019, un 62,0% en 2020), no así las tasas de cumplimiento total y/o parcial de las recomendaciones que son informadas por las administraciones, que experimentan una bajada muy preocupante en el mismo periodo (81,2% en 2017, 75,0% en 2018, 73,4% en 2019, 71,7% en 2020, 69,6% en 2021). Los datos históricos fluctúan en este sentido, pues encontramos algunas tasas más preocupantes, como la del año 2015, en la que la tasa de respuesta de las administraciones fue especialmente baja, con un dato de respuesta del 42,8%. Esto quiere decir por un lado que las administraciones no se están tomando en serio su obligación de responder a la CADA sobre sus intenciones para con sus recomendaciones, y, por otro lado, que el cumplimiento de sus recomendaciones no es tan alto como sería deseable, aunque este último dato se debe matizar porque la notable falta de respuesta de las administraciones nos impide tener un dato completamente fidedigno. Esto nos hace pensar en la virtualidad de que la reclamación ante la CADA debería ser potestativa –para no perder tiempo en supuestos en que la Administración no da muestras de cumplir con sus obligaciones–, o bien que se dote de coercitividad a sus resoluciones (dejando por tanto de ser meras recomendaciones) para que los sujetos obligados se sientan realmente forzados a observar los requerimientos de la autoridad de transparencia.



(*le juge administratif*)<sup>42</sup> son los que conocen las demandas de información pública que han sido presentadas con base en el CRPA frente a las CCTT<sup>43</sup>.

Como matiz, debemos indicar que en algunas ocasiones es la jurisdicción civil (*juge judiciaire*) la que debe pronunciarse sobre reclamaciones presentadas ante otros sujetos obligados con incidencia en el plano local, como son los organismos privados con una misión de servicio público (tal que los concesionarios y contratistas, figuras tan presentes en la vida local)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Para situarnos, debemos decir que, *grosso modo*, el sistema judicial francés se organiza en dos grandes ramas: *l'ordre judiciaire* (que por sinécdoque recibe también el nombre de *juge judiciaire*, y conoce de asuntos civiles y penales) y *l'ordre administratif* (que por sinécdoque también es denominada *juge administratif*, y conoce de los conflictos que enfrentan a los particulares con los poderes públicos, así como los conflictos que tienen los poderes públicos entre sí). *L'ordre judiciaire* integra tanto a la jurisdicción civil (*juridictions civiles*) como a la jurisdicción penal (*juridictions penales*), cada una de ellas compuesta por distintos órganos judiciales.

*L'ordre administratif* está integrado por *le Tribunal administratif* (cuyo equivalente es el Juzgado de lo contencioso-administrativo), *la Cour administrative d'appel* (que equivale a la Salas de lo contencioso de los Tribunales Superiores de Justicia españoles), *la Cour de Cassation* (que se corresponde con la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo); y *le Conseil d'État* (cuyo homólogo es el Consejo de Estado español, aunque lo cierto es que el francés no solo desempeña funciones consultivas sino también jurisdiccionales propias de la Sala de lo contencioso-administrativo de nuestro Tribunal Supremo). Además, *l'ordre administratif* también cuenta con algunos órganos judiciales especializados, como son *le Tribunal des Conflits* (que se equipara a nuestro Tribunal de Conflictos de Jurisdicción), y *la Maison de Justice et du Droit* (sin ningún equivalente directo en nuestro sistema judicial). Además de estas dos grandes ramas, también existe la denominada jurisdicción constitucional, encarnada por el *Conseil Constitutionnel*, que vela por el respeto a la CF1958. Esta relación de órganos jurisdiccionales ha sido desarrollada por la profesora MACÍAS OTÓN (2011:191), con alguna matización por nuestra parte.

<sup>43</sup> La jurisprudencia ha señalado que este tipo de asuntos, en los que se están tratando asuntos que conciernen la relación entre el servicio público de archivos y sus usuarios, deben resolverse en la vía contenciosa (resolución del *Tribunal des Conflits* de 19 abril de 1982).

<sup>44</sup> Por ejemplo, en la resolución de 6 de julio de 2015, el *Tribunal des Conflits* determina que un sujeto privado que ejerce una función pública no puede ser condenado a dar una información en el orden contencioso-administrativo, sino que debe ser juzgado en la vía civil (*le juge judiciaire*). En este caso, el colegio de fisioterapeutas quería saber cuántas personas se encontraban prestando servicios de fisioterapia en un centro privado concertado con la administración sanitaria. Judicializado el conflicto, un *tribunal administratif* ordenó la entrega de la información, pero el *Tribunal de Conflits* finalmente consideró que aquel tribunal era incompetente. Y, sin embargo, en otras ocasiones, como en el supuesto de una solicitud presentada por unos empleados de una mutualidad ante su empleadora, el *Tribunal des Conflits* había considerado que, aun tratándose de un sujeto privado, el derecho de acceso (en este caso de documentos nominativos que afectan a los titulares de los datos solicitados) debía hacerse valer a través de la vía contencioso-administrativa (*le juge administratif*) (resolución del *Tribunal de Conflits* de 2 de julio de 1984).



El acceso a esta vía requiere, como acabamos de indicar, el paso previo por la CADA<sup>45</sup>, que debe haber resuelto explícita o tácitamente la reclamación presentada ante ella, condición que es estrictamente observada por el *juge administratif*. Esta es la principal diferencia de acceso a la vía contenciosa con respecto a España, donde la reclamación ante la autoridad es en todo caso potestativa.

A este respecto, la principal diferencia entre el *juge administratif* y la CADA reside en el hecho de que las resoluciones de los juzgados contenciosos administrativos franceses sí son de obligatorio cumplimiento, como corresponde con cualquier decisión judicial. Eso sí, la necesidad de acudir al juzgado para conseguir una resolución de obligatorio cumplimiento se nos antoja un mecanismo pesado para los interesados que quieren hacer efectivo su derecho de acceso, que no pueden conseguir una resolución de obligatorio cumplimiento hasta alcanzar la sede judicial, con todos los esfuerzos que eso conlleva para el ciudadano de a pie<sup>46</sup>.

El objeto de la demanda es la negativa de la entidad frente a la solicitud de información pública del interesado tras la participación de la CADA, es decir, la confirmación de la decisión denegatoria del sujeto obligado, con lo que la legitimación activa recae sobre la persona solicitante<sup>47</sup>. La confirmación de esta negativa puede ser tanto implícita<sup>48</sup> como explícita, y el plazo para la interposición del recurso contencioso es de dos meses en el caso de las resoluciones explícitas, mientras que las implícitas están sujetas al mismo plazo de dos meses para su

---

<sup>45</sup> Resolución del *Conseil d'État*, de 19 de febrero de 1982, y art. L342 CRPA.

<sup>46</sup> Con todo, si bien es cierto que en el régimen español la resolución de la autoridad es ya ejecutiva, basta con que la administración la impugne judicialmente solicitando la suspensión de su ejecución. De modo que, en la práctica, podrían darse situaciones similares a los dos lados de los Pirineos.

<sup>47</sup> O, en su caso, el tercero afectado, que tiene capacidad para oponerse a la entrega de documentación que le concierne en supuestos concretos, como aquellos que afectan a su intimidad o a sus intereses comerciales e industriales. En estos supuestos, el tercero puede ser parte en la defensa (cuando el solicitante ve rechazada su solicitud de acceso y demanda a la administración) o ser actor de la demanda (en supuestos en que la solicitud o el recurso contencioso se ven estimados y el tercero quiere recurrir la decisión). En ambas posiciones se vio la sociedad *Eoliennes* en *Mer îles d'Yeu et de Noirmoutier*, que quería impedir que una asociación ecologista accediera a un proyecto industrial que la empresa había presentado ante la Administración. En primera instancia en un *tribunal administratif* de París, la sociedad formó parte de la defensa; dado que el pleito se resolvió en contra de sus intereses, la empresa recurrió en segunda instancia ante el *Conseil d'État*, siendo parte actora (Resolución del *Conseil d'État*, de 22 de julio de 2016).

<sup>48</sup> Por el trascurso de un mes desde la recepción de la recomendación de la CADA sin respuesta, o la activación del silencio negativo en la instancia de la CADA, sin perjuicio de que la CADA está obligada en cualquier caso a emitir su recomendación. Alguna sentencia reciente así lo recuerda, como la del *Tribunal Administratif* de Orleans, de 1 de abril de 2020.



impugnación judicial pasado un mes desde la recepción del informe de la CADA por la entidad sin que esta se haya pronunciado sobre la solicitud de información<sup>49</sup>.

## 5.- Derecho de acceso de los representantes políticos

Los cargos electos de las CCTT tienen derecho a recabar información de los órganos de los que forman parte. El ejemplo más claro se desprende del derecho que ostentan estos sujetos de recibir información de los objetos de debate de los órganos de los que forman parte, del que se benefician tanto los miembros de los consejos regionales<sup>50</sup>, departamentales<sup>51</sup>, y municipales<sup>52</sup>.

Por centrarnos en el caso de los concejales, debemos empezar diciendo que el legislador es claro a la hora de determinar que "todo miembro de la corporación municipal tiene derecho, en el ámbito de sus funciones, a ser informado de los asuntos municipales que sean objeto de deliberación". Sin embargo, lamentamos, como señalaremos *infra*, una previsión más concreta sobre la forma en que estos concejales pueden conocer los pormenores de los asuntos que serán tratados en el pleno municipal que bendice el CGCT.

Lo primero que debemos reseñar a este respecto es que la existencia de un sistema de acceso de los concejales (y demás cargos representativos de las otras CCTT<sup>53</sup>) a la información pública supone la concurrencia de dos regímenes jurídicos: el régimen específico de acceso a la información pública que atañe a los concejales en CGCT, y el de derecho de información pública en general que se recoge en el CRPA, que se soluciona merced de la relación de supletoriedad de las disposiciones del CRPA frente a las que específicamente tratan este derecho de acceso en el CGCT.

---

<sup>49</sup> Esta es una diferencia importante con respecto al modelo español, pues en Francia es siempre el interesado el que debe impugnar en el contencioso la decisión del ayuntamiento (o de cualquiera de las CCTT), mientras que en España tanto el ayuntamiento como el interesado pueden verse en la posición de demandar a la autoridad administrativa por estar en contra de su resolución. En el plano local, esta comodidad puede ser beneficiosa para evitar el colapso de las CCTT, aunque este fenómeno corre en detrimento del interesado quien debe hacer más esfuerzos para materializar su derecho a conocer la gestión del ayuntamiento.

<sup>50</sup> Derecho a recibir información de los miembros de los consejos regionales (arts. L4132-17, L4132-17-1, L4132-18, L4132-18-1, L4132-19 y L4132-20 CGCT).

<sup>51</sup> Derecho a recibir información de los miembros de los consejos departamentales (art. L3121 CGCT y siguientes).

<sup>52</sup> Derecho a recibir información de los miembros de los consejos municipales (arts. 2121-10 CGCT y siguientes).

<sup>53</sup> Como se desprende de la resolución del *Conseil d'État* de 27 de mayo de 2005, por referirse a un departamento. Como se puede apreciar, los problemas de acceso no solamente se dan entre los ayuntamientos y sus concejales, sino también entre las otras CCTT y sus representantes políticos.



Además, se da la circunstancia de que el derecho al que se refiere el CGCT en favor de los concejales es anterior al CRPA<sup>54</sup>. En efecto, la jurisprudencia nos muestra que los concejales franceses han contado desde hace décadas con un derecho a acceder a la información relativa a todos los asuntos del pleno municipal<sup>55</sup>, que resulta necesario para poder realizar la labor a la que están llamados<sup>56</sup>. La razón que justifica este régimen deriva del hecho de que los cargos electos no se limitan a una función de representación propia, sino que han sido elegidos para ejercer una función de representación de los ciudadanos, con lo que hacen las veces de canal de participación política de la ciudadanía. Por añadidura, se da una circunstancia de gran trascendencia, como es el hecho de que los concejales no se limitan a fiscalizar la labor del alcalde y de su equipo de gobierno, sino que forman parte del pleno, ejerciendo las potestades que a este le corresponden<sup>57</sup>, para lo que requieren la

---

<sup>54</sup> Como sucede en España, donde también existía un derecho de acceso de los concejales previo al previsto en la LTAIPBG, e incluso en las leyes de procedimiento administrativo común.

<sup>55</sup> Así en su resolución de 9 de noviembre de 1973, el *Conseil d'État* ha tenido la oportunidad de subrayar que "en virtud de su condición de miembros de la asamblea municipal llamados a deliberar sobre los asuntos del municipio, los diputados y concejales tienen derecho a ser informados de todas las cuestiones relativas a dichos asuntos", aunque ese derecho se puede regular a través de un procedimiento definido en las ordenanzas locales. Por cierto, nótese que la resolución es anterior a la ordenación general de derecho de acceso nacida a partir de 1978, sino que se basa exclusivamente en el derecho previsto en la regulación de régimen local.

<sup>56</sup> Resulta muy esclarecedora la resolución de 29 de junio de 1990, del *Conseil d'État* (asunto "*Cne de Guitrancourt*"), en la que se reconoce expresamente que "los miembros del Consejo Municipal pueden acogerse a las disposiciones de la ley de 17 de julio de 1978, que garantiza la libertad de acceso a los documentos administrativos, y también tienen derecho a obtener la comunicación de los documentos enumerados en el artículo L.121-19 del *Code des communes*, también son titulares, como miembros de la asamblea municipal llamados a deliberar sobre los asuntos del municipio, del derecho a ser informados de todas las cuestiones relativas a estos asuntos en condiciones que les permitan cumplir normalmente su mandato" y más concretamente, que los concejales tienen derecho a conocer "los proyectos de decisión y los documentos previos que los acompañan al inicio de las sesiones en las que dichos proyectos deben someterse a votación del consejo municipal y a negarse a comunicarlos a los concejales municipales que los soliciten antes de la reunión del Consejo". En otra resolución del *Conseil d'État*, en este caso de 23 de abril de 1997, se determina que, "cuando el consejo municipal delibere, sus miembros deben poder consultar los papeles y documentos necesarios para informarse sobre el asunto debatido", y que esta obligación no puede sustituirse por la mera publicación de una síntesis tendente a evitar que los concejales examinen personalmente los documentos que forman parte de un proyecto que debe ser debatido en el pleno municipal. Los entrecomillados de esta nota son traducciones nuestras.

<sup>57</sup> Esta afirmación la realizamos con carácter general, pero queremos dejar anotado el matiz de que esto no sucede exactamente así en los municipios de gran población españoles, como tampoco en los municipios de régimen especial franceses -es el caso de los municipios



información necesaria a fin de poder participar correctamente en la vida de la colectividad<sup>58</sup>.

Reconocido en un primer momento como principio jurisprudencial, fue finalmente consagrado en el art. 2121-13 CGCT<sup>59</sup>, que prevé un derecho a la información ligada al ejercicio de las funciones electivas de los representantes políticos. Ahora bien, debemos llamar la atención sobre la coetilla que impone el art. 2121-13-1 CGCT, que matiza -y mucho- la magnitud del artículo anterior al indicar que "el municipio difundirá información a sus miembros electos por los medios que considere más adecuados". Esta matización es aún más honda en el caso de los municipios más pequeños, pues no solo se les otorga esa libre disposición de medios para informar a sus concejales de los asuntos a tratar en los próximos plenos, sino que directamente se les exonera de hacer inteligible dicha información. En efecto, en el caso de los municipios de menos de 3.500 habitantes, no existe la obligación de acompañar de una síntesis explicativa las convocatorias y la documentación de los plenos a los concejales (tal y como establece el art. 2121-12 CGCT para los municipios de 3.500 habitantes, salvo cuando se refieran a la instalación de algunas infraestructuras con repercusión en el medio ambiente<sup>60</sup>). Además, se da la circunstancia de que los municipios de menos de 3.500 habitantes gozan de un plazo de tres días hábiles antes del pleno<sup>61</sup> (en lugar de cinco como el resto de municipios<sup>62</sup>) para entregar dicha documentación, lo que hace aún más complicado que todos los concejales puedan comprender suficientemente los asuntos que se

---

de París, Lyon y Marsella, fruto de su peculiar organización, recogida en los arts. L2511-1 CGCT y siguientes, y estudiada, entre otros, por MOREAU (1983: 115) y BOUET (2006: 58)-.

<sup>58</sup> Así es en España, como explica ORTEGA MONTORO (2022). Pero esta función desde luego está también presente en Francia, como nos explica JANICOT (2004). Incluso los defensores de la democracia participativa local lo hacen conociendo el papel político preponderante que tienen los concejales, tal es el caso de LEFEBVRE (2007: 212) y BLATRIX (2009: 98).

<sup>59</sup> Como señalamos más arriba, "todo miembro del ayuntamiento tiene derecho, en el ámbito de sus funciones, a ser informado de los asuntos del municipio que sean objeto de deliberación" (la traducción es nuestra). Las mismas disposiciones se prevén para las demás colectividades.

<sup>60</sup> Y en concreto cuando se trate de fábricas, talleres, almacenes, obras y, en general, las instalaciones explotadas o propiedad de cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que puedan presentar peligros o inconvenientes bien para la comodidad del vecindario, bien para la salud, seguridad o higiene públicas, o para la agricultura, o para la protección de la naturaleza, del medio ambiente y de los paisajes, o para la utilización económica de los terrenos naturales, agrícolas o forestales, o para la utilización racional de la energía, o para la conservación de los lugares y monumentos, así como de los elementos del patrimonio arqueológico a determinados tipos de canteras (traducción propia del art. L511-1 del *Code de l'environnement*).

<sup>61</sup> Art. 2121-11 CGCT.

<sup>62</sup> Art. 2121-12 CGCT.



deben debatir en el plenario municipal<sup>63</sup>. Estas matizaciones revelan la necesidad de buscar el equilibrio entre el correcto funcionamiento de las CCTT más pequeñas y su debida fiscalización, que, a la vista de lo aquí expuesto, el legislador francés se ha preocupado de hacer más flexible en los municipios de menos de 3,500 habitantes.

Ahora bien, el hecho de que los concejales gocen de un derecho a recibir la información con la que cuenta el ayuntamiento no excluye la posibilidad de que ese acceso no sea pacífico. Esta obligación de entregar la información a tratar en el pleno requiere una actitud proactiva de la entidad<sup>64</sup> con lo que se pueden dar circunstancias en que el alcalde simplemente no realice la comunicación. En cualquier caso, como corresponde con cualquier otro derecho, la falta de cumplimiento de esta obligación por parte del ayuntamiento puede motivar a los concejales a solicitar directamente ante el alcalde dicha información<sup>65</sup>, y a procurar el amparo de las instancias judiciales ante la negativa de entregarla<sup>66</sup>.

Las causas que justifican la denegación de la información se refieren a motivos de interés general que no están verdaderamente desarrollados en la normativa de régimen local, siendo por tanto de aplicación los límites genéricos relacionados en el CRPA. En la práctica se han dado algunas soluciones para encontrar un punto intermedio entre la concurrencia de límites aplicables al acceso de la información pública por parte de los concejales y el debido conocimiento de los asuntos que requieren estos representantes políticos para el ejercicio de las funciones para las que han sido elegidos. Así, se pueden dar situaciones en las que el alcalde opta por conceder el derecho de acceso a la información pública de forma parcial (cuando

---

<sup>63</sup> Considerando además que los concejales de este tipo de municipios pueden vivir de otros trabajos por la imposibilidad de recibir emolumentos del ayuntamiento al que le prestan sus servicios, disponiendo de menos tiempo que dedicar a los asuntos municipales.

<sup>64</sup> Con lo que debe entregarse la documentación incluso si no es expresamente solicitada por los concejales (sentencia del *Tribunal Administratif de Nice*, de 21 de agosto de 1985).

<sup>65</sup> Aunque a diferencia de lo establecido en el régimen español no existe un procedimiento concreto de acceso a la información pública en el CGCT, de manera que la regulación de régimen local establece los plazos en los que el ayuntamiento debe poner a disposición de los concejales la información relacionada con los plenos que se van a celebrar, pero no dice cuánto tiempo tiene que esperar el concejal que pide al alcalde dicha información cuando no la entrega en tiempo y forma. El plazo del que dispone el ayuntamiento para responder a este tipo de solicitudes ha sido por tanto definido por la jurisprudencia, por la cual se ha considerado que el plazo debe ser el necesario para que la información resulte útil, como destacan las sentencias de la *Cour administrative d'appel de Douai*, de 11 de mayo de 2000, la sentencia del *Tribunal Administratif de la Réunion*, de 17 de octubre de 1990, y la resolución del *Conseil d'État* de 8 de junio de 1994 (entre otras), que indican que la información a debatir se debe dar con tiempo suficiente para la comprensión de la información.

<sup>66</sup> Esta doctrina se mantiene a lo largo de las décadas como muestra la resolución del *Conseil d'État*, de 5 de abril de 2019, en la que se reafirma el derecho de los concejales a acceder a la información municipal que va a ser tratada en pleno y que va a ser objeto de votación, a fin de que esos asuntos puedan ser conocidos antes de la deliberación.



parte de la información puede ser considerada protegida por ejemplo, por el respeto a la intimidad de las personas relacionadas con dicha información) o le ha permitido la lectura de la información solicitada *in situ*, sin posibilidad de obtener una copia por considerar que la información es de carácter sensible<sup>67</sup>.

En lo puramente formal, el hecho de que este derecho esté recogido en el CGCT, y no en el CRPA (donde como vimos más arriba se expresan los asuntos que conoce la autoridad de transparencia), lleva a su exclusión de entre las competencias de la CADA<sup>68</sup>, lo que tiene una repercusión evidente en el *iter* procesal que deben recorrer los concejales para acceder a la información que necesitan a fin de participar en los plenos de sus propios ayuntamientos, ya que la autoridad no puede conocer estas reclamaciones. De este modo, los concejales franceses que ven inadmitida su solicitud de información en sus propios ayuntamientos deben acudir directamente a la vía contenciosa, cuando está referida a asuntos a tratar en el pleno, a fin de solicitar la anulación de la decisión del alcalde de no entregar dicha información. No nos parece que esto resulte necesariamente perjudicial para los intereses públicos, pues si bien es cierto que los concejales se ven desamparados de la acción de la autoridad independiente, no es menos cierto que la efectividad que pueda presentar la CADA en este tipo de supuestos es limitada, ya que en todo caso son meras recomendaciones sin fuerza vinculante.

Por otro lado, la intervención de la CADA en este tipo de supuestos es políticamente delicada, dado que sus recomendaciones pueden ser utilizadas para alimentar los conflictos entre el gobierno local y su oposición, situación que poco interesa a la consecución del objetivo del derecho de acceso a la información pública tanto de los concejales como de los ciudadanos en general. No queremos con ello decir que la improcedencia de pronunciamiento por parte de la CADA se deba a que aquél pudiera ser polémico, sino a que la realización de un trámite que retrasaría la solución jurídica definitiva de una cuestión política podría complicar el ambiente en el seno del ayuntamiento<sup>69</sup>, y lo que es más importante, dejar paralizados proyectos que se deben debatir en el pleno y que, en ese caso, no se podrían tratar por una

---

<sup>67</sup> LALLET y NGUYEN DUY (2021:592).

<sup>68</sup> En la larga lista por la que el art 342-2.a CRPA atribuye a la CADA de sus competencias no se encuentra, en efecto, el derecho de acceso específico de los concejales. Y eso que sí conocen otras algunas cuestiones relacionadas en el CGCT, como son las previstas en los arts. L. 2121-26, L. 3121-17, L. 4132-16, L. 5211-46, L. 5421-5, L. 5621-9 y L. 5721-6 CGCT.

<sup>69</sup> Piénsese que la obligación de acudir a la CADA inevitablemente supone un incremento de trámites en una solicitud de información pública. Los plazos de media han fluctuado, pero en los últimos años desde que tenemos el último dato oficial (esto es el informe de actividad de 2021 de la CADA, p. 95), las recomendaciones han tardado de media entre más de seis meses en algunos años y casi tres meses en otros para ser resueltos (en concreto, 102 días en 2017, 163 días en 2018, 185 días en 2019, 85 días en 2020, 82 días en 2021). El dato no se ofrece de forma desagregada, con lo que no podemos saber la media exacta en el caso de las CCTT, pero en todo caso es indicativo de la tardanza que supondría para que los representantes políticos pudieran acceder a la información de debate del pleno de su propia entidad.



supuesta falta de información. Por lo demás, este problema de concurrencia de regímenes jurídicos no es exclusivo de Francia, pues en España no se había resuelto plenamente la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por los concejales ante las autoridades de transparencia estatal y andaluza hasta que el Tribunal Supremo aclaró la cuestión en el año 2022<sup>70</sup>.

En fin, lo que observamos es que el ejercicio del derecho de acceso de los concejales para conocer la información que deben debatir en los plenos se ampara directamente por el poder judicial. Esto tiene sentido en tanto que los plazos de la CADA pueden demorar el acceso a la información (por ser meras recomendaciones primero, y por ser obligatoria su consulta para acceder a su resolución definitiva en sede judicial), y, por tanto, comprometer la posibilidad de los concejales de acudir a los plenos de sus ayuntamientos con la información necesaria para la realización de sus labores de representación y participación políticas<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> En la sentencia 312/2022, de 10 de marzo, el Tribunal Supremo español avaló la posición de la autoridad de transparencia de Cataluña, que siempre había reconocido a los concejales su derecho a verse amparados por dicha autoridad. De este modo, se corrigió el criterio de algunas autoridades de transparencia, como la estatal o la andaluza, que ponían impedimentos a los concejales para reclamar ante ellas entendiendo que hacían uso del derecho de acceso previsto en la normativa de régimen local, y no en la de régimen general. De modo que los concejales españoles, no solo tienen acceso al procedimiento de protección de derechos fundamentales y al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, sino que también tienen derecho a presentar reclamación ante la autoridad de transparencia, basándose en la legislación de derecho de acceso general, aunque hayan presentado la solicitud originaria al amparo de la regulación de régimen local.

<sup>71</sup> A este respecto, los datos ofrecidos por el Ministerio de Justicia francés en su informe anual *Les chiffres clés de la justice* (cuya última edición a la que hemos tenido acceso es la publicada en 2022, que analiza los datos de 2021), indica que los procesos judiciales en el *Tribunal Administratif* tardan una media de 9,8 meses (unos 294 días) en ser resueltos en el año 2021, mientras que la *Cour Administrative d'Appel* tarda 10,8 meses (unos 324 días) y el *Conseil d'État* 5,7 meses (171 días) en el mismo periodo de tiempo. No se ofrece el dato desagregado por procesos, con lo que no podemos conocer el dato concreto de resolución de demandas contra resoluciones denegatorias de derecho de acceso. En cualquier caso, la suma del procedimiento ante la CADA y el *juge administratif* puede darnos como resultado más de un año de espera de media de resolución, considerando los plazos que hay que esperar en supuestos de silencio administrativo, y el tiempo que tarde el sujeto obligado en cumplir con la resolución judicial en caso de que sea favorable a los intereses del solicitante. Por ello decimos que se producen unos atrasos importantes que no deberían comprometer el normal funcionamiento de los ayuntamientos, e incluso, que debería plantearse la posibilidad de que la presentación de reclamación ante la CADA sea potestativa para todas las solicitudes de información pública (y no solo para las presentadas por los representantes políticos electos), dado que ni siquiera su resolución es de obligatorio cumplimiento. [*Les chiffres clés de la justice* (2022), *Secrétariat général Service de l'expertise et de la modernisation Sous-direction de la statistique et des études Ministère de la Justice*, p. 34.] Esto debe ponerse además en contraposición con los tiempos de espera en el *ordre judiciaire*, que son de 26,4 meses (792 días) para los *Tribunaux judiciaires* y de 16,7 meses (501 días) para los *Cours d'Appel*, lo que refleja que *l'ordre administratif* es sensiblemente más rápido que el *judiciaire*. *Les chiffres clés*



Eso sí, lo que comprobamos en el caso de los concejales franceses es que su régimen específico se refiere exclusivamente a los asuntos que van a ser tratados en el pleno municipal<sup>72</sup>, de suerte que todas aquellas informaciones relacionadas con plenos pasados, o con asuntos que no son objeto de deliberación en el consejo municipal, se han de regir por la normativa general presente en el CRPA, y ahí sí entra la CADA<sup>73</sup>, quien debe atender a los concejales como a cualquier otro ciudadano<sup>74</sup>. Dicho de otra manera, que la regulación específica de la que gozan los concejales para el acceso a la información pública se refiere exclusivamente a la relacionada

---

*de la justice (2022), Secrétariat général Service de l'expertise et de la modernisation Sous-direction de la statistique et des études Ministère de la Justice, p. 11.]*

<sup>72</sup> El *Conseil d'État* ha considerado, en su resolución de 27 de mayo de 2005 (asunto "Cne d'Yvetot") que el secreto profesional es un límite cubierto por la legislación que regula las profesiones jurídicas, incluso cuando el solicitante es un concejal. Esto nos resulta de un lado sorprendente porque impide a un concejal conocer un asunto de importancia para el municipio como es un informe de un asesor legal; sin embargo, nos sirve para comprender que el presupuesto para la realización del derecho de acceso de los concejales se refiere a la relación de esa información pública con la celebración de un pleno municipal. Y más recientemente, en su resolución de 5 de abril de 2019, el *Conseil d'État*, ha recalcado que cuando "un miembro del consejo municipal solicita la divulgación de documentos basándose en estas disposiciones del CGCT, corresponde al alcalde, (...), en primer lugar, evaluar si esta divulgación se refiere a un asunto que concierne al municipio y que es objeto de una deliberación del ayuntamiento y, en segundo lugar, asegurarse de que no existe ninguna razón de interés general que lo impida, antes de proceder, en su caso, a esta divulgación según los procedimientos apropiados", por lo que queda claro que la conexión entre el derecho de acceso y los concejales depende del requisito de que se trate de una información ligada a la deliberación del pleno de la Administración municipal, y para el resto de informaciones debe regir por tanto el régimen general de acceso previsto en la legislación de 1978 y codificado en el CRPA. Esto es una diferencia con respecto a España, pues en nuestro ordenamiento no existe ese requisito de que la información esté relacionada con un asunto del pleno para que los concejales puedan acceder a ella a través de su régimen específico (como señala la sentencia de nuestro Tribunal Supremo 167/2022, de 10 de febrero).

<sup>73</sup> De esta manera, la CADA en realidad conoce las reclamaciones de los concejales franceses como lo hacía la autoridad andaluza de transparencia hasta el cambio de criterio forjado por el TS que mencionamos *supra*. Así, la autoridad andaluza de transparencia discriminaba si ostentaba competencia o no en la reclamación según considerase si el concejal estaba haciendo uso de su régimen específico o si por el contrario estaba usando el régimen general de acceso reconocido a la universalidad de los ciudadanos, lo que en nuestro ordenamiento originó confusión en el ejercicio de este derecho para los concejales e inseguridad jurídica para estos sujetos.

<sup>74</sup> Es completamente ilustrativa en este asunto la doctrina de la CADA, que ya ha informado de que los concejales no pueden ejercitar el derecho de acceso al que se refiere el CRPA, y por tanto no pueden acudir a la CADA, salvo que pretendan hacer valer este derecho como un ciudadano común (Informe CADA 20170438, de 23 de marzo de 2017).



con los asuntos a tratar en el pleno<sup>75</sup>, siendo de aplicación para todos los demás asuntos la regulación general presente en el CRPA, lo que es fruto de la relación de supletoriedad a la que se somete el CRPA frente a las regulaciones sectoriales y de régimen local. Así pues, todas aquellas informaciones que no formen parte de la deliberación de un pleno futuro son accesibles a los concejales a través del régimen general de transparencia regido por el CRPA, y por supuesto, lo mismo sucede en los casos en que un concejal quiera acceder a una información en poder de una Administración distinta a aquella en la que desempeña su labor, supuestos todos ellos en los que el concejal debe ser considerado como un ciudadano más<sup>76</sup>.

## 6.- Conclusiones

A modo de conclusión podemos enunciar las siguientes afirmaciones:

- La regulación del derecho de acceso reposa en el CRPA, que es de total aplicación a las CCTT. Y en algunos aspectos, se debe atender a lo dispuesto en el CGCT para la interposición de solicitudes de acceso por parte de representantes políticos.
- El objeto de esta regulación en Francia es la información contenida en cualquier documento o soporte generada o custodiada por la Administración. Dada las competencias de las que gozan las CCTT, estas y sus entes instrumentales poseen mucha información que puede ser de interés para los vecinos; sin embargo, sus estrecheces materiales pueden complicar el cumplimiento de sus obligaciones en materia de acceso, lo que supone una similitud con respecto a España. En este sentido, consideramos que el legislador francés ha sido algo más flexible para con las CCTT, lo que no nos parece que suceda en las EELL españolas.
- El sistema de impugnaciones responde a una lógica diferente al del español. Primero porque se admite, con carácter general, la posibilidad de interponer recursos potestativos ante las CCTT. Además, de un lado, en el modelo francés es obligatorio acudir a la CADA para reclamar una decisión desfavorable de la colectividad en esta materia; y de otro, la CADA solo emite recomendaciones, y no resoluciones de obligatorio cumplimiento. De este modo, esta vía administrativa se limita a que las CCTT revisen su resolución inicial con el informe emitido por la autoridad de transparencia, cuando lo hacen. Y por lo que respecta a la vía contenciosa, la principal diferencia entre ambos ordenamientos es que se requiere la previa incoación de la reclamación ante la CADA para acceder al amparo de los jueces.
- Los representantes políticos se deben acoger al CGCT para ejercer su derecho de acceso con respecto a información a debatir en el pleno, pero no así con respecto al

---

<sup>75</sup> Esta es una importante diferencia con respecto al régimen español donde no existe esa diferenciación por razón de la materia, dado que los concejales pueden elegir uno u otro régimen según les interese, de conformidad con la reciente jurisprudencia del TS.

<sup>76</sup> LAGROYE (1980:78), GARRISOU (1986:78), LAVIGNE (1995:261) y JANICOT (2004:234).



resto de información de la colectividad, donde se amparan en el CRPA. La CADA no puede conocer las reclamaciones de los representantes políticos al abrigo del CGCT.

- En consonancia con esto último, existen normas que concurren con el CRPA con incidencia en transparencia, como es el CGCT, siendo el CRPA supletorio a aquellas normas.

### Bibliografía

BLATRIX, C. 2009. "La démocratie participative en représentation", *Sociétés Contemporaines*, núm. 74

BOUET, J.B. 2006. *L'administration décentralisée du territoire: choix et perspectives ouverts sous la Cinquième République* [Tesis]. Université d'Angers.

BRISSON, J. F. 1996. *Les recours administratifs en Droit public français*, Paris: éditions LGDJ

CANAVAGGIO, P. 2014. *Vers un droit d'accès à l'information publique*, Paris y Rabat: UNESCO

DELAUNAY, B. 1993. *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des reformes administratives entreprises depuis 1945*, Paris: LGDJ

DELAUNAY, B. IDOUX, P. y SAUNIER, S. 2022. "Un an de droit de la procédure administrative", *Chronique de Droit Administratif*, núm. 7

GARRISOU, A. 1986. "L'information des petites communes", *Brisés*, núm. 8

GONZÁLEZ-JULIANA MUÑOZ, A. 2021. *Transparencia administrativa sin administración. El acceso a la información en poder de sujetos privados* [Tesis], Universitat Pompeu Fabra

GUTIÉRREZ DAVID, M. E. 2014. "Derecho de acceso a la información pública", *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 6

JANICOT, L. 2004. *Les droits des élus, membres des assemblées des collectivités territoriales*, Paris: LGDJ

LAGROYE, J. 1980. "L'information et le pouvoir local", en MABILEAU, A., TUDESQ, A. J. *L'information locale*, Paris: Pedone

LALLET, A., NGUYEN DUY, P. 2021. *Communication des documents administratifs*, Paris: Refertorie Dalloz de contentieux administratif

LASSERE, B., LENOIR, N. STIRN, B. 1987. *La transparence administrative*, Paris: Presses Universitaires de France



- LAVIGNE, A. 1995. "Élus, communicateurs et publics: discours et arguments sur l'information municipale", *Hermes*, núm. 16
- LEFEBVRE, R. 2007. "Les élus: des acteurs peu dialogiques du débat public", en REVEL, M., BLATRIX, C., BLONDIAUX, L., FORNIAU J. M., HERIARD-DUBREUIL, B., LEFEBVRE, R. (dirs.) *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*, Paris: La Découverte
- MACÍAS OTÓN, E. 2011. "Las resoluciones judiciales en Francia: tipología y estructura", *Anales de Filología Francesa*, núm. 19
- MARTISI, B. 2016. "La situación de la transparencia en España en comparación con su entorno europeo", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 3
- MOREAU, J. 1983. "L'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon et le mode d'élection de leurs conseillers", *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 2
- ORTEGA MONTORO, R. J. 2022. "Derecho de acceso a la información por los concejales: ¿se limita a los asuntos a debatir por el pleno municipal? Análisis de la sentencia del TS de 10 de febrero de 2022", *Revista de Derecho Local*, núm. 110
- RAZAFINDRAKOTO, C. 2020. "Autorité administrative indépendante, entre independence et transparence", en BON-GARCIN, I., RAHALISON RAMANANKASINA, C. (coords.). *La transparence: éléments d'analyse en droit français et malgache*, Paris: L'Harmattan.