

**INFORME SOBRE LOS REQUISITOS DE IDENTIFICACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE ACCESO A LA  
INFORMACIÓN PÚBLICA**

Realizado por encargo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Emilio Guichot Reina  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

Enero 2017

## ÍNDICE

### **PRIMERA PARTE: ANÁLISIS**

#### **I.- DERECHO COMPARADO**

- A) Definición del objeto y del método de estudio
- B) Análisis de las diferentes regulaciones regionales y estatales
  - 1. Consejo de Europa
  - 2. Unión Europea
  - 3. Alemania
  - 4. Francia
  - 5. Reino Unido
  - 6. Escocia
  - 7. Organización de Estados Americanos
  - 8. Estados Unidos
  - 9. Méjico
  - 10. Chile
- C) Síntesis

#### **II.- DERECHO ESTATAL**

- A) Definición del objeto y del método de estudio
- B) La regulación en la LTAIBG
- C) El sistema de presentación telemática de solicitudes establecido por el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado y el sistema de presentación de reclamaciones arbitrado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
- D) Críticas al sistema de identificación arbitrado por el Portal de Transparencia de la AGE
  - 1. Medios de comunicación
  - 2. Organizaciones no gubernamentales de transparencia
  - 3. Defensor del Pueblo de España
  - 4. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
  - 5. La interpretación diversa del Consejo General del Poder Judicial
- E) Síntesis

#### **III.- DERECHO AUTONÓMICO**

- A) Definición del objeto y del método de estudio
- B) Análisis de las diferentes regulaciones autonómicas
  - 1. Navarra
  - 2. Extremadura
  - 3. Andalucía
  - 4. La Rioja
  - 5. Murcia
  - 6. Canarias
  - 7. Cataluña
  - 8. Castilla y León
  - 9. Aragón

10. Comunidad Valenciana
11. Galicia
12. Castilla-La Mancha
13. Islas Baleares
14. Comunidad de Madrid
15. País Vasco
16. Asturias
17. Cantabria

C) Síntesis

## **SEGUNDA PARTE: CONCLUSIONES**

### **I.- Planteamiento general**

### **II.- Síntesis del análisis de la regulación de los requisitos de acreditación de la identidad de los solicitantes de información pública y de la práctica en el Derecho internacional, comparado, estatal y autonómico**

- A) Derecho y práctica internacional y comparada
- B) Derecho y práctica estatal
- C) Derecho y práctica autonómicos

### **III.- Diagnóstico de los problemas encontrados**

A) Los efectos discriminatorios de la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas

1. Discriminación en función de la capacidad tecnológica del solicitante
2. Discriminación en función de la Administración estatal o autonómica la que se solicita información
3. Discriminación en función de la condición de persona física o jurídica
4. Discriminación en función de la nacionalidad española o extranjera y entre nacionales de la Unión europea
5. Discriminación entre los requisitos de identificación en las solicitudes en papel o vía electrónica
6. Discriminación entre los requisitos de acceso a la información según sea o no objeto de publicidad activa e irrelevancia posterior de la identidad del primer solicitante

B) Los efectos disuasorios de la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas y, por ende, para la efectividad del ejercicio del derecho por los ciudadanos.

C) Una contradicción insalvable entre la libre elección de medios de solicitud y el fomento de la tramitación electrónica y la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas

### **IV.- Argumentación jurídica a favor de la innecesariedad de acreditación de la identidad**

### **V.- Propuestas a la vista de las conclusiones alcanzadas**

- A) Posibilidades de cambios legales
- B) Posibilidades de desarrollo reglamentario
- 3.- Posibilidades de interpretación de la ley sin desarrollo reglamentario

### **VI.- La extensión de esta interpretación a las reclamaciones ante las Autoridades independientes de control**

## **PRIMERA PARTE: ANÁLISIS**

### **I.- DERECHO COMPARADO**

#### **A) Definición del objeto y del método de estudio**

En esta primera parte del informe se analizan sistemas regionales y estatales europeos y americanos.

Los textos emanados de los sistemas regionales tienen un valor fundamental, por cuanto son frutos de largos años de debates que tratan de plasmar el acervo común en la configuración normativa del derecho de acceso a la información pública en los dos bloques geográficos más avanzados y en cuya tradición jurídica nos inscribimos: Europa y América.

En Europa, se estudia el Convenio europeo de acceso a los documentos oficiales del Consejo de Europa, núm. 205, del Consejo de Europa, organización a la que pertenece España. Fue abierto a la firma de los Estados Parte el 18 de junio de 2009. Entrará en vigor cuando lo firmen y ratifiquen al menos diez Estados. Por el momento lo han hecho nueve, y cinco lo han firmado pero aún no lo han ratificado. España no lo ha firmado. El Convenio, pese a no estar en vigor, tiene una especial relevancia en sí y por cuanto fue uno de los principales referentes para la elaboración de lo que se convertiría posteriormente en la LTAIBG (en algunos casos, de forma manifiesta, como en la determinación de los límites al derecho de acceso a la información pública).

En América, el documento de referencia es la Ley Modelo Interamericana sobre Derecho de Acceso a la Información, aprobada en 2010 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. El texto tiene un gran interés, aparte de por lo que representa de búsqueda de un consenso acerca de la regulación del derecho de acceso desde Alaska a Tierra de Fuego, por cuanto sus prescripciones son de un particular detalle y aquilatamiento.

Además, se han analizado países de referencia tanto europeos (Alemania, Francia, Reino Unido y la regulación particular escocesa) como americanos (Estados Unidos, Méjico y Chile).

Se exponen los resultados de forma sistemática y sintética, analizando cuatro cuestiones: normativa aplicable, titularidad del derecho y exigencia de motivación, test de la ponderación y forma de iniciación e identificación del solicitante.

El método seguido ha sido el siguiente:

En primer lugar, consulta de la regulación a partir de las fuentes normativas originales en sus respectivos idiomas.

En segundo lugar, comprobación de los resultados extraídos con las respectivas Autoridades independientes de acceso a la información, a las que se ha formulado, en particular, la cuestión de la forma de presentación de solicitudes y la necesidad de identificación del solicitante que constituye el objeto del informe.

Finalmente, cotejo del resultado de los dos métodos anteriores con la realidad de la práctica del derecho de acceso. Para ello se han planteado solicitudes de acceso a la información con un mismo objeto –superficie afectada por incendios forestales en el respectivo país en los años 2013, 2014 y 2015– a las autoridades competentes de cada país. Allá donde no se exigía una declaración de veracidad de los datos de identidad aportados, hemos utilizado un nombre ficticio – Luis Soleado, en homenaje al Juez Louis D. Brandeis y a su frase según la cual la luz del sol es el mejor de los desinfectantes.

## **B) Análisis de las diferentes regulaciones regionales y estatales**

### **1. Consejo de Europa**

#### *Normativa aplicable*

Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos de 2009

#### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación*

El derecho de acceso se atribuye a “todos” (“everyone”), sin discriminación (artículo 2.1). La Memoria explicativa del Convenio 205 aclara que ello supone que no hay distinción entre periodistas y resto de los solicitantes, y que el derecho se aplica a personas físicas y jurídicas sin discriminación por motivo alguno, tampoco de nacionalidad, e incluye a extranjeros que viven fuera de los Estados parte. Y, añade que por lo general el uso posterior es libre, incluida la difusión y publicación, salvo que haya limitaciones derivadas de la normativa sobre propiedad intelectual o protección de datos, por ejemplo. No es necesario motivar las solicitudes (artículo 4.1).

#### *Test de la ponderación*

El Convenio establece una lista exhaustiva de posibles límites que pueden dar origen al rechazo de la solicitud cuando la revelación de la información sea susceptible de dañarlos “a menos que haya un interés público que prevalezca en dicha revelación” (artículo 3.1). La Memoria explicativa aclara que ello supone la conjunción de dos principios: el del test del daño y el de la ponderación del interés del acceso público a la información frente al interés protegido por el límite. Ambos tests deben llevarse a cabo a la vista de cada caso o puede concretarlos el legislador para supuestos tipo, bien como presunción o bien como regla incondicional (siendo las excepciones absolutas las mínimas posibles).

#### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

El Convenio dispone que las formalidades para los solicitantes no deben exceder de lo esencial para tramitar la solicitud: deben ser mínimas y estar justificadas (artículo 4.3). La Memoria explicativa expone que en unos países se exige la forma escrita (fax, carta, mail) mientras que en otros puede también hacerse oralmente (presencialmente o por teléfono) y los procedimientos escritos sólo se llevan a cabo cuando se prevé una negativa total o parcial.

Los solicitantes deben tener derecho a permanecer en el anonimato salvo en los casos en que la publicidad de su identidad sea esencial para tramitar la solicitud (artículo 4.2). La Memoria explicativa recalca que el Convenio no exige a los Estados reconocer el derecho a formular solicitudes anónimas, pero lo fomenta, por cuanto en los países en que se reconoce el derecho de acceso se ha revelado como innecesario exigir la identidad del solicitante toda vez que no se exige que se motive la solicitud.

## 2. Unión Europea

### *Normativa aplicable*

Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

El Reglamento se encuentra desde hace años en un proceso de reforma que sigue estancado.

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación*

El Reglamento reconoce el derecho a todo ciudadano de la Unión así como a toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro; las restantes personas no son titulares de un derecho; respecto de ellas, las Instituciones no tienen un deber de permitir el acceso, sino la facultad libre de hacerlo (artículo 2, apartados primero y segundo).

Haciendo uso de esta posibilidad, los Reglamentos internos de la Comisión (artículo 1 del Anexo I de su Reglamento interno) y del Consejo (artículo 1 del Anexo II de su Reglamento interno) han extendido también a ellos el derecho de acceso, y el Parlamento “en la medida de lo posible” (artículo 104 de su Reglamento interno), aunque en la práctica ha admitido siempre todas las solicitudes.

En el procedimiento de reforma, la Comisión propugna la legitimación universal. Argumenta que el Convenio de Aarhus no permite discriminar en razón de la nacionalidad o la residencia (y, en consecuencia, el Reglamento (CE) nº 1367/2006 sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente en poder de las Instituciones extendió el derecho a toda persona física o jurídica, independientemente de su nacionalidad o Estado de residencia); y que un número cada vez mayor de solicitudes se reciben por correo electrónico y no permiten la comprobación de la ciudadanía o residencia. Las organizaciones no gubernamentales y expertos y del Defensor del Pueblo Europeo han aplaudido esta propuesta. El Parlamento pugna, además, por extenderlo a las “asociación de personas físicas o jurídicas”. Entre los representantes de los Estados en el Grupo “Información”, hay dos posiciones principales: la favorable a la extensión; y la que prefieren mantener la regulación actual.

La solicitud de acceso no se condiciona a la acreditación de interés específico alguno. No es necesario, por tanto, motivar la solicitud.

Al respecto, en algún caso, las Instituciones han objetado que no cabe recurrir contra la denegación de acceso a documentos que los solicitantes ya han obtenido por otras vías, con el único objetivo, general y político, de chequear el buen funcionamiento del sistema. El Juez comunitario ha reafirmado que toda persona puede solicitar tener acceso a cualquier documento no publicado, sin que sea necesario motivar la solicitud, ya que el objetivo de la

normativa de acceso es traducir el principio que postula por un acceso de los ciudadanos a la información lo más amplio posible con el fin de reforzar el carácter democrático de las Instituciones, así como la confianza del público en la Administración, por lo que el hecho de que los documentos solicitados hayan pasado a ser de dominio público carece de pertinencia a este respecto. Pueden verse al respecto las Sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 17 de junio de 1998, *Svenska Journalistförbundet* (apoyada por Suecia, Países Bajos y Dinamarca) contra Consejo (apoyado por Reino Unido y Francia), asunto T-174/95, Rec. 1998, p. II-2289, o de 6 de febrero de 1998, *Interporc* contra Comisión, asunto T 124/96, Rec. 1998, p. II-231.

### *Test de la ponderación*

El Reglamento contempla límites o “excepciones” al derecho de acceso. Algunas son absolutas (las contempladas en el artículo 4.1), mientras que otras son relativas (las contempladas en el artículo 4.2 y 4.3, esto es, intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual, procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, proceso de toma de decisiones de la institución). Estas últimas están sometidas a un límite último, según el cual en determinados casos la divulgación puede considerarse un interés público prevalente.

Se ha planteado al respecto dos cuestiones:

- La primera de ellas, en qué consiste dicho interés público prevalente, si en el interés añadido y específico que pueda tener el solicitante, habida cuenta de la repercusión del conocimiento de la documentación para su esfera de intereses, o más bien el interés general del público en el conocimiento de dicha información. Y ello por cuanto, evidentemente, muchos de los solicitantes persiguen intereses particulares más allá del puro conocimiento de la actividad pública, a menudo directamente relacionados con la tutela de derecho o intereses propios, de modo que el derecho de acceso se hace valer con una finalidad instrumental (como pone de relieve el Informe de la Comisión de 2004). La jurisprudencia ha afirmado claramente que el interés a ponderar con el que protege la excepción es el de la transparencia, y no el específico del solicitante, aunque se invoquen los derechos de defensa (ya que es un derecho del “público”), lo que se descartó expresamente en los trabajos preparatorios del Reglamento (frente a la propuesta según la cual “cuando la institución examine el interés del público en la divulgación del documento, también tendrá en cuenta el interés invocado por un solicitante, un denunciante u otro beneficiario que tenga un derecho, un interés o una obligación en la materia”).

- La segunda, cuáles son las claves para ponderar dicho interés público y el interés protegido por la excepción, que puedan llevar a discernir cuándo es o no “superior” a este último. La jurisprudencia ha dado una especial relevancia al dato de que la documentación que se solicita esté relacionada con el procedimiento legislativo –y en esto, el peculiar sistema de

Administración indirecta comunitaria manifiesta su singularidad– o, por el contrario, se refiera a un procedimiento administrativo concreto.

En la propuesta de reforma, la Comisión ha planteado la eliminación de la posibilidad de divulgación de documentación que suponga un perjuicio para la protección de los intereses salvaguardados en el artículo 4.2 cuando concurra un interés público superior, lo que equipararía estas excepciones en imperativas, equiparándolas a las del apartado primero.

El Parlamento, en sentido opuesto, pugna por “positivizar” la doctrina jurisprudencial que da prevalencia a la publicidad respecto de los documentos asociados al proceso legislativo, en coherencia con su idea de dar la mayor transparencia de dicho procedimiento que es una de las claves de bóveda de su propuesta. Además, propone otro añadido según el cual “a la hora de valorar el interés público que pueda tener la divulgación, se ponderará especialmente el hecho de que los documentos solicitados se refieran a la protección de los derechos fundamentales o al derecho a vivir en un entorno saludable”.

#### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

El Reglamento acoge un principio antiformalista, exigiéndose sólo que la solicitud esté formulada por escrito en una de las lenguas oficiales de la Comunidad, de manera lo suficientemente precisa para permitir que la Institución identifique el documento de que se trate. Se admite expresamente el formato electrónico. Además, el Reglamento llama a las Instituciones a ayudar e informar a los ciudadanos sobre cómo y dónde pueden presentar solicitudes de acceso a los documentos.

Al respecto, las tres instituciones precisaron en sus medidas de aplicación las modalidades para presentar una solicitud (artículo 6 del Anexo XIV del Reglamento del Parlamento; artículo 6 del Anexo II del Reglamento interno del Consejo y artículo 2.1 de las disposiciones de la Comisión relativas a la aplicación del Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento europeo y el Consejo relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión). Todas ellas permiten el envío por correo postal, por fax, por correo electrónico y por formulario en la web de cada Institución, que es el medio más utilizado. Los formularios exigen como datos obligatorios la identificación de la persona, pero no requiere ninguna forma de acreditación de la identidad, por lo que cabe consignar cualquier nombre<sup>1</sup>.

Para la comprobación de estos datos formulé una solicitud de información el 12 de enero de 2017 a través de formulario vía web ante la Secretaría General de la Comisión (la número 2017/210). Por correo electrónico de 16 de enero de 2017 recibí contestación confirmando

---

<sup>1</sup> <https://www.secure.europarl.europa.eu/RegistreWeb/requestdoc/secured/resetForm.htm>  
<http://www.consilium.europa.eu/es/documents-publications/public-register/request-document/>  
<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/fmb/formulaire.cfm?CL=es>

todo lo anterior, incluido la innecesiedad de utilización de firma digital para la identificación<sup>2</sup>.

### **3. Alemania**

#### *Normativa aplicable*

Ley Federal de Libertad de Información (*Informationsfreiheitsgesetz*) de 2005

#### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación*

El derecho se reconoce a todos (“Jeder”), conforme establece su artículo 1.1. No se exigen requisitos de nacionalidad o residencia. No se exige motivación, salvo cuando la información solicitada afecta a terceros (artículo 7.1).

#### *Test de la ponderación*

Sólo se contempla para el límite relativo a la protección de datos (artículo 5) pero no para los restantes (artículos 3, 4 y 6).

#### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

No se contemplan en la Ley de Libertad de Información ningún requisito de forma para la solicitud por lo que se aplican las normas generales del procedimiento administrativo. En consecuencia, la solicitud puede dirigirse a la autoridad que posea la información por cualquier medio (artículo 10 de la Ley federal de procedimiento administrativo)<sup>3</sup>. De este modo, la solicitud se puede hacer por correo electrónico. Si la respuesta es estimatoria, se envía como regla también por correo electrónico, y sólo se pide una dirección postal si es denegatoria o si es estimatoria con cobro de tasas.

La solicitud puede hacerse con o sin identificación de su autor. Queda a la discrecionalidad de la autoridad darle tramitación a las solicitudes anónimas. En el caso de que se consigne un nombre, no hay comprobación alguna de su autenticidad. No es necesaria la utilización de firma electrónica u otra forma de autenticación<sup>4</sup>.<sup>5</sup>

### **4. Francia**

---

<sup>2</sup> Agradezco a la Comisión europea, y en particular, a Carlos Remis, SG.B.4 Transparencia, su rápida y cumplida respuesta.

<sup>3</sup> Datos extraídos de la información oficial del *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*: <https://www.bfdi.bund.de/DE/INFREIHEIT/Artikel/meinerechte.html>

<sup>4</sup> Agradezco al *Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit*, y en particular, a Luca Winkler, su rápida y cumplida respuesta.

<sup>5</sup> Para la realización de este informe, envié por correo electrónico al Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit una solicitud de acceso a la información sobre la superficie afectada por incendios forestales en los años 2013, 2014 y 2015, con nombre ficticio y desde dirección de correo electrónico no identificativa.

### *Normativa aplicable*

Ley de la libertad de acceso a los documentos administrativos (*Loi de la liberté d'accès aux documents administratifs*) de 1978. Desde 2016 está integrada en el Libro III del Código de relaciones entre el público y la administración (*Code des relations entre le public et l'administration*)

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

El derecho de acceso a los documentos administrativos se reconoce a toda persona (« toute personne ») sin distinción de nacionalidad ni justificación de un interés legítimo (artículo L-300-1)

### *Test de la ponderación*

No se contempla.

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

Basta con identificar el documento y formular la solicitud por escrito en papel o por correo electrónico a la Administración que lo posee<sup>6</sup>. La utilización del correo electrónico se rige por el sistema SVE (*Saisine par Voie Électronique*) regulado por normativa reglamentaria (*Ordonnance* núm. 2014-1330 de 6 de noviembre de 2014, relativa a los derechos de los usuarios a relacionarse con la Administración por vía electrónica). El sistema es muy sencillo. Se introduce la dirección de correo, se recibe en esa dirección una notificación para comprobar que el correo es válido, se pulsa sobre el enlace que contiene, se rellena el formulario y se envía por vía electrónica, recibándose de forma simultánea un acuse de registro y posteriormente, en un plazo máximo de siete días, un acuse de recibo del órgano competente para resolver<sup>7</sup>.

## **5. Reino Unido**

### *Normativa aplicable*

Ley de libertad de información de 2000 (*Freedom of Information Act*).

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

El derecho de acceso se reconoce a toda persona (« Any person »), artículo 1.1. No se exige motivación.

---

<sup>6</sup> Datos extraídos de la información oficial de la *Commission d'accès aux documents administratifs*, <http://www.cada.fr/l-exercice-du-droit-d-acces,21.html>

<sup>7</sup> Para la realización de este informe, envié por el sistema reseñado una solicitud de acceso a la información sobre la superficie afectada por incendios forestales en los años 2013, 2014 y 2015 al órgano competente del Ministerio de Medio Ambiente, de Energía y del Mar, por mail de fecha 17 de enero de 2017, recibiendo la contestación al día siguiente, también por correo electrónico.

### *Test de la ponderación*

No se contempla, salvo en lo relativo a la protección de datos, por remisión a su normativa reguladora.

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

La solicitud debe hacerse por escrito. Se considera que se hace por escrito cuando se transmite por medios electrónicos, se recibe en una forma legible y es susceptible de ser usada para ulteriores referencias. Debe incluir el nombre del solicitante y una dirección para dirigirse a él, postal o electrónica. (artículo 8.1). No se exige firma digital ni se prevé ningún medio para verificar la identidad. Como la Ley otorga el mismo tratamiento a todos los solicitantes sin exigir acreditar interés específico alguno, por lo que por lo general no es necesario verificar la identidad del solicitante, lo que queda a la discrecionalidad de la autoridad si considera que está usando de forma manifiesta un pseudónimo<sup>8,9</sup>.

## **6. Escocia**

### *Normativa aplicable*

Ley de libertad de información de 2002 (*Freedom of Information Scotland Act*).

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

El derecho se reconoce a toda persona («A person»), artículo 1. No se exige motivación.

### *Test de la ponderación*

No se contempla, salvo en lo relativo a la protección de datos, por remisión a su normativa reguladora.

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

La solicitud puede hacerse por escrito o de cualquier otra forma que por su permanencia sea susceptible de ser usada para ulteriores referencias (como por ejemplo una grabación de audio o video). Se considera que se hace por escrito cuando se transmite por medios electrónicos, se recibe en una forma legible y es susceptible de ser usada para ulteriores referencias. Debe

---

<sup>8</sup> Agradezco al *Information Commissioner*, y en particular, a Mary Jervis, su rápida y cumplida respuesta

<sup>9</sup> Para la realización de este informe, he enviado una solicitud de acceso a la información sobre la superficie afectada por incendios forestales en los años 2013, 2014 y 2015. En primer lugar me dirigí el 12 de enero de 2017 a la *Environment Agency* que me respondió al día siguiente indicándome que debía dirigirme a la *Forestry Commission*. Solicité información a esta Institución por mail de fecha 17 de enero de 2017, recibiendo contestación el mismo día, también por correo electrónico, en que se me solicita aclaración de la información requerida para darle curso a la solicitud. Utilicé un nombre ficticio, a través en el primer caso de una dirección de correo electrónico sin referencia nominal y en el segundo utilizando mi correo profesional en que aparece mi auténtico nombre. No encontré obstáculo alguno, ni siquiera en el segundo caso en que se visualiza la contradicción entre el nombre del remitente del correo y el del firmante de la solicitud.

incluir el nombre del solicitante y una dirección para dirigirse a él, postal o electrónica. (artículo 8). No se exige firma electrónica. Las autoridades tienen que tratar las solicitudes haciendo abstracción de la identidad del solicitante (“applicant blind”), salvo que se refieran a datos personales o concurran ciertas concretas circunstancias<sup>10, 11</sup>.

## **7. Organización de Estados Americanos**

### *Normativa aplicable*

Ley Modelo Interamericana sobre Derecho de Acceso a la Información de 29 de abril de 2010.

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

El derecho de acceso se reconoce a toda persona sin tener que justificar las razones por las que se solicita la información (artículo 5.e).

### *Test de la ponderación*

Se prevé que las excepciones sólo se aplican cuando “el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener acceso a la información” (artículo 44) y se añade que las excepciones “no deberán aplicarse en casos de graves violaciones de derechos humanos o de delitos contra la humanidad” (artículo 45).

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante*

La solicitud de información puede ser presentada por medio escrito, por vía electrónica, verbalmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio análogo, con el Oficial de Información correspondiente (artículo 20). La solicitud debe contener los siguientes datos: a) información de contacto para recibir notificaciones así como la información solicitada; b) una descripción suficientemente precisa de la información solicitada, para permitir que la información sea ubicada; y c) la forma preferida de entrega de la información solicitada (artículo 24.1). No se incluye la identidad del solicitante en estos requisitos y se prevé expresamente la posibilidad de hacer solicitudes anónimas (artículo 5.d).

## **8. Estados Unidos**

### *Normativa aplicable*

Ley de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*) de 1966

---

<sup>10</sup> Agradezco al *Scottish Information Commissioner*, y en particular, a Claire Stephen, su rápida y cumplida respuesta

<sup>11</sup> Para la realización de este informe, he enviado una solicitud de acceso a la información sobre la superficie afectada por incendios forestales en los años 2013, 2014 y 2015 por mail el día 12 de enero de 2017 a la *Scottish Government Contacts*, recibiendo acuse de recibo personalizado al día siguiente. He utilizado un nombre ficticio, a través de una dirección de correo electrónico sin referencia nominal.

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

El derecho de acceso se reconoce a cualquier persona, nacional o no (« the public»), con exclusión de las propias Agencias federales (letra a). No es necesario motivar la solicitud.

### *Test de la ponderación*

El Tribunal Supremo ha sentado que cuando concurre una excepción hay que ponderar el daño con el interés público de la información en términos objetivos, esto es, en función de la naturaleza de la información y su idoneidad para contribuir a la transparencia y control de la actuación administrativa. Por tanto, el interés personal del solicitante es irrelevante, lo que implica que la Administración debe tratar de igual modo a cualquier solicitante respecto de la misma información (salvo aquella en que el solicitante sea el propio afectado) y hacerse abstracción de la finalidad particular del solicitante. El *leading case* lo constituye la sentencia dictada en el asunto *United States Department of Justice v. Reporters Committee for Freedom of the Press* [489 United States 749 (1989)].

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

La solicitud debe realizarse por escrito. La mayoría de las dependencias federales aceptan solicitudes de la FOIA electrónicamente, lo que incluye en un formulario en Internet, por correo electrónico o por fax<sup>12</sup>. Pueden formularse las solicitudes de forma anónima<sup>13</sup>.

## **9. Méjico**

### *Normativa aplicable*

Ley federal de transparencia y acceso a la información pública ,de 2016

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

« Cualquier persona » (artículos 3 y 123). En ningún caso la entrega de información está condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requiere demostrar interés alguno (artículo 130).

### *Test de la ponderación*

No se contempla.

---

<sup>12</sup> Puede consultarse información en español en la página oficial del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América: <https://www.foia.gov/index-es.html#who>

<sup>13</sup> Remití el día 12 de enero de 2017 una solicitud a la *Environmental Protection Agency* solicitando información sobre la superficie afectada por incendios forestales en los años 2013, 2014 y 2015 a la dirección de correo electrónico habilitada a tal fin por la EPA consignando mi nombre real pero a través de una dirección de correo electrónico no nominal. Recibí acuse de recibo ese mismo día y ese mismo día poco más tarde recibí contestación redirigiéndome al *Department of Interior, U.S. Fish and Wildlife Services*. El día 17 me dirigí por correo electrónico profesional con mi nombre real a dicho organismo pidiendo la citada información. Ese mismo día recibí acuse de recibo.

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

Cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá puede una solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional. Entre los datos a consignar en la solicitud figura el nombre (artículo 124). No es necesario acreditar la identidad consignada ni utilizar firma digital. Basta con crear un usuario y contraseña dentro de la Plataforma (en el que no se pide más que cumplimentar ciertos campos que no están sujetos a comprobación) para solicitar la documentación deseada a la administración pública local o federal<sup>14, 15</sup>.

## **10. Chile**

### *Normativa aplicable*

Ley núm. 20.285 sobre acceso a la información pública., de 2008,

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación*

El derecho de acceso se reconoce a « toda persona » (artículo 10), conforme al principio de no discriminación según el cual los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud (artículo 11.g).

### *Test de la ponderación*

No se prevé expresamente, si bien la denegación por concurrir límites establecidos en la ley se formula en términos de posibilidad (artículo 21).

### *Forma de iniciación e identificación del solicitante*

Se exige la identificación del solicitante mediante la consignación de nombre y apellido (artículo 12), pero no se lleva a cabo ninguna comprobación, por lo que es posible la utilización de nombres ficticios<sup>16</sup>. La solicitud puede presentarse por medios electrónicos. La falta de comprobación se explica por la irrelevancia de la persona del solicitante para determinar o

---

<sup>14</sup> Agradezco al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y en particular a Lilián Irazú Hernández Ojeda sus rápida y cumplida respuesta.

<sup>15</sup> Remité el 12 de enero de 2017 a través de la Plataforma Nacional de transparencia una solicitud de información sobre la superficie afectada por incendios forestales en Méjico en los años 2013, 2014 y 2015 y a través de una dirección de correo electrónico no identificativa y sin consignar ningún nombre.

<sup>16</sup> Sólo en dos casos se ha declarado por el Consejo de Transparencia el desistimiento del amparo ejercido por un ciudadano por consignar un nombre y domicilio manifiestamente falsos (por ser burlescos) y no subsanar el amparo aportando la verdadera identidad. Se trata de la Decisiones de amparo del Consejo de Transparencia de Chile núms. C2811-14 y C476-15.

condicionar la publicidad de la información. Únicamente en el caso de que la información solicitada sea de carácter personal o privada se requiere retirar presencialmente la información con identificación o poder en mano. No se exige la utilización de certificado digital y de hecho en la actualidad el formulario electrónico no permite utilizarlo<sup>17, 18</sup>.

---

<sup>17</sup> Agradezco al Consejo para la Transparencia de Chile, y en particular, a Raúl Ferrada Carrasco y a Loreto Pozo Marques, sus rápidas y cumplidas respuestas.

<sup>18</sup> Remití a través de Portal de Transparencia una solicitud de información sobre la superficie afectada por incendios forestales en Chile en los años 2013, 2014 y 2015 consignando un nombre ficticio (Luis Soleado García) y una dirección de correo electrónico no identificativa. El día 19 de enero de 2017 recibí contestación a la solicitud tanto del Servicio de Evaluación Ambiental, señalando que no era el competente y que lo remitía a la Corporación Nacional Forestal.

### **C) Síntesis**

El análisis de Derecho comparado arroja resultados concluyentes. En todos los casos, el derecho se reconoce a toda persona, física o jurídica, nacional o extranjera, sin necesidad de acreditar interés alguno y por ello de motivar la solicitud. En unos sistemas se contempla la posibilidad de conceder la información incluso si la divulgación puede afectar a uno de los intereses protegidos que suponen límites al derecho de acceso, si su interés para la opinión pública es muy relevante. En todo caso, el tratamiento de las solicitudes es idéntico cualquiera que sea el solicitante, pues no se atiende a los intereses particulares que puedan tener. El resultado de todo ello es que en unos sistemas no se exige consignar la identidad del peticionario y en otros sí se requiere ese dato pero no se procede a su comprobación, habida cuenta de la ausencia de relevancia para otorgar o denegar el acceso. En ningún caso se prevé con carácter general la necesidad de verificar la identidad del solicitante mediante medio alguno y en todos ellos puede formularse la solicitud vía electrónica sin utilización de firma digital u otro medio de autenticación.

Nótese que en el Derecho comparado se exige acreditar que se ostenta un derecho o interés para actuar ante la Administración, en los procedimientos administrativos singulares. En ellos, claro está, se exige acreditar la identidad y el interés individual ostentado. Ello no obsta para que en materia de acceso a la información, por la razón expuesta, no exijan, por el contrario, la acreditación de la identidad.

## **II.- DERECHO ESTATAL**

### **A) Definición del objeto y del método de estudio**

En este apartado del informe se analizan la regulación en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG)

En primer lugar, se abordan de forma detallada las cuatro cuestiones examinadas anteriormente respecto del Derecho internacional y comparado: normativa aplicable, titularidad del derecho y exigencia de motivación, test de la ponderación y forma de iniciación e identificación del solicitante

El método seguido ha sido el siguiente:

En primer lugar, análisis de la regulación en la LTAIBG

En segundo lugar, examen del sistema de presentación telemática de solicitudes establecido en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. Para testarlo, hemos formulado una solicitud de acceso a la información–superficie afectada por incendios forestales en España en los años 2013, 2014 y 2015– al Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente a través del Portal con certificado digital de la Fabrica Nacional de Moneda y Timbre.

Finalmente, exposición de las críticas formuladas al requerimiento de identificación del solicitante previsto en la LTAIBG y al medio de identificación arbitrado por el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado por parte de la doctrina, de los medios de comunicación, de las organizaciones no gubernamentales, del Defensor del Pueblo y del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como el contraste con la práctica seguida por el Consejo General del Poder Judicial.

## **B) La regulación en la LTAIBG**

### *Normativa aplicable*

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

### *Titularidad del derecho y exigencia de motivación.*

La Constitución española vincula en su artículo 105.b) el derecho de acceso con la *ciudadanía*.

Este precepto se desarrolló por primera vez en el artículo 37.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAP-PAC). Al igual que la Constitución, empleaba también el término “ciudadano”, pero la jurisprudencia lo interpretó como equivalente a toda persona, física o jurídica<sup>19</sup>, española o extranjera<sup>20</sup>.

El artículo 12.1 LTAIBG reconoce el derecho de acceso a la información pública no sólo a los “ciudadanos” sino a “todas las personas”. En consecuencia, tanto las personas físicas como las jurídicas, tanto las públicas como las privadas, tanto las nacionales como las extranjeras pueden ejercer este derecho.

En coherencia con esta atribución universal del derecho, no es preciso motivar la solicitud, como ya avanza el Preámbulo y refleja el artículo 17.3. La motivación es opcional. El citado precepto añade que el solicitante “podrá exponer los motivos por los que se solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte resolución” y concluye que: “No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”<sup>21</sup>.

### *Test de la ponderación*

El Preámbulo de la LTAIBG dispone que “en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información)”. Al “interés público superior” alude, en consecuencia, el artículo 14.2 LTAIBG.

---

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2011.

<sup>20</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 1999.

<sup>21</sup> La no exigencia de motivación se encontraba prevista desde el primer Anteproyecto de Ley y fue reforzada, introduciendo de forma expresa esa innecesariedad de motivar la solicitud, durante la tramitación en el Congreso de los Diputados, por la aceptación de una enmienda formulada por el Grupo Parlamentario Popular, la núm. 526. La enmienda se presentó como una “mejora técnica” en la medida en que “permite aclarar que la motivación no es un requisito para presentar la solicitud de acceso a la información y que no vincularía al órgano competente para tramitarla”. Puede confrontarse la redacción del artículo 17.3 LTAIBG con la del artículo 24 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, que establece: “3. No será necesario motivar la solicitud de acceso a documentos. No obstante, el solicitante podrá exponer los motivos de su petición, que se tendrán en cuenta en la tramitación y resolución de la solicitud”.

No obstante, la LTAIBG en su artículo 14.2 añadió una referencia a la posibilidad de ponderar también la existencia de un “interés privado superior”. Esta referencia fue criticada en el proceso de tramitación de la Ley por alguna organización suprarregional<sup>22</sup> y por nuestra parte, tanto a nivel doctrinal<sup>23</sup> como en mi comparecencia en el Congreso de los Diputados<sup>24</sup>.

La previsión es contradictoria con la falta de exigencia de la acreditación de un interés particular y, por ende de motivación, con el propio sentido del derecho de acceso y perturba, pues, de forma grave el entero sistema y, como se ha visto en la primera parte de este Informe, no se acomoda al Convenio europeo de acceso a los documentos públicos ni al Derecho comparado dado que en los sistemas en que se prevé un test de ponderación el término a ponderar es la importancia general para la opinión pública del conocimiento de la información y el perjuicio al bien público o privado confrontado. Se trata de una gran falla de la Ley<sup>25</sup>. De hecho, así lo entendieron algunos Grupos parlamentarios tanto del Congreso como del Senado que solicitaron la oportuna modificación del precepto, sin éxito<sup>26</sup>.

En esta lógica, la posible motivación de la solicitud debería situarse en hacer valer, precisamente, el interés público –para los valores de participación, control y rendición de cuentas – que tienen la información solicitada. Se trata, pues, de una motivación general y no vinculada a un interés particular, para la que es indiferente la identidad del solicitante. Las resoluciones de acceso implican siempre un juicio abstracto basado en una ponderación entre el interés que pueda concurrir en el conocimiento de la información y la tutela, en su caso, de

---

<sup>22</sup> Así segundo Informe de la Oficina del representante para la libertad de los medios de comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), encargado a Eduardo Bertoni, valoró en positivo el cambio de “perjudicar” por “afectar” y la introducción del “test de interés público superior” pero criticó la idea de la aplicación de un “test de interés privado superior”.

<sup>23</sup> En mi trabajo “El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, 2012, pp. 89-134, en p. 117.

<sup>24</sup> En la que subrayé que la introducción como término de ponderación del interés privado suponía “una ruptura con la lógica de la Ley y un torpedo a su línea de flotación”.

<sup>25</sup> También lo es en este sentido la previsión del artículo 15.3.b), que, a la hora de ponderar transparencia y protección de datos, toma en consideración “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.”

<sup>26</sup> El Grupo de IU,ICV-EUiA: La Izquierda Plural y de Unión Progreso y Democracia planteó la enmienda núm. 236 para su supresión, indicando en su justificación que “el Proyecto de Ley no es del todo claro en este aspecto, ya que en su artículo 14.3 abre la posibilidad a que se puedan incluir los motivos por los que se solicita la información y que se deberán tener en cuenta cuando se dicte la resolución. Debería eliminarse esa última mención ya que en ningún caso los motivos personales para conocer una información deberían ser relevantes a la hora de decidir si la información solicitada puede o no ser publicada. Esto dependerá únicamente de si la información perjudica o no otro interés legítimo”. Una pretensión que, de nuevo sin éxito y con los mismos argumentos, reiteraron las enmiendas núms. 31, planteadas en el Senado por Izquierda Unida, y 101 y 139 por Entesa pel progres de Catalunya. También la enmienda núm. 337 del El Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia planteó la enmienda 337 para su supresión “porque los motivos personales no pueden ser en ningún caso relevantes a la hora de decidir si la información solicitada puede o no ser publicada”. El Grupo Parlamentario socialista planteó la enmienda núm. 468 en el Congreso de los Diputados para su supresión. Curiosamente, hay que advertir que esa referencia figuraba en el segundo Anteproyecto del Gobierno en la IX Legislatura y en la proposición de Ley del propio Grupo Parlamentario Socialista en la X Legislatura.

otros bienes o derechos dignos de protección. Se pondera el perjuicio que la divulgación puede suponer para los bienes o derechos, públicos o privados, protegidos, y la importancia que para los fines a los que sirve la transparencia (participación, control y rendición de cuentas) tiene la divulgación de la información.

Debe destacarse que, a nuestro juicio, lúcidamente, el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha hecho una interpretación sistemática y finalista del precepto, y alude a esta cláusula como del “test del interés público”, prescindiendo de la mención al “interés privado superior” (así, en el Criterio interpretativo 2/2015, de 24 de junio de 2015).

#### *Forma de iniciación e identificación del solicitante.*

La forma y contenido de la solicitud vienen determinados en el artículo 17.2 LTAIBG, conforme al cual: “La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita *tener constancia* de: a) La identidad del solicitante; b) La información que se solicita; c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones; d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada”. No se acoge, como puede notarse, la posibilidad de solicitudes anónimas.

En sus Comentarios al Anteproyecto de Ley, la Oficina del Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) defendió la eliminación de la exigencia de identificación del solicitante.

En el mismo sentido se pronunció la Oficina Antifraude de Cataluña, en Derecho de acceso a la información pública y transparencia, Colección Estudios IntegriCat, núm. 4, abril 2013, poniendo de relieve que la identificación puede ser en ocasiones desincentivadora de las solicitudes por temor a represalias de cualquier tipo, o que no tiene sentido en los casos en que se trata de información que debía haber sido objeto de publicidad activa, para cuya consulta que no se exige identificación

No obstante, el precepto permaneció en este punto inalterado.

### **C) El sistema de presentación telemática de solicitudes establecido por el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado y el sistema de presentación de reclamaciones arbitrado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**

El Portal de Transparencia sirve de cauce para presentar solicitudes electrónicamente.

Exige la identificación, lo que “justifica” del siguiente modo: “¿Por qué debo identificarme? El ejercicio del derecho de acceso abre con la administración un procedimiento administrativo que exige la identificación del solicitante.”<sup>27</sup>.

Se puede presentar la solicitud de forma telemática a través del Portal, utilizando cualquiera de las modalidades del sistema Cl@ve, o a través de los medios previstos en la Ley de procedimiento administrativo (oficina de correos<sup>28</sup>, registros de los órganos administrativos competentes o cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, o a la del resto de entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio y representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero). En la regulación de estas modalidades de presentación no se alude a la identificación del solicitante.

La presentación a través del Portal se lleva a cabo a través del programa informático GESAT (Gestión de las Solicitudes de Acceso a la Información) desarrollado por la Dirección de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones, que requiere de la identificación electrónica mediante el sistema Cl@ve. Cuando el interesado pretende ejercer

---

<sup>27</sup> [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Solicite-informacion.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Solicite-informacion.html)

<sup>28</sup> Conforme al artículo 31 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. Admisión de solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos o entidades dirijan a los órganos de las Administraciones públicas. “Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos o entidades dirijan a los órganos de las Administraciones públicas, a través del operador al que se le ha encomendado la prestación del servicio postal universal, se presentarán en sobre abierto, con objeto de que en la cabecera de la primera hoja del documento que se quiera enviar, se hagan constar, con claridad, el nombre de la oficina y la fecha, el lugar, la hora y minuto de su admisión. Estas circunstancias deberán figurar en el resguardo justificativo de su admisión. El remitente también podrá exigir que se hagan constar las circunstancias del envío, previa comparación de su identidad con el original, en la primera página de la copia, fotocopia u otro tipo de reproducción del documento principal que se quiera enviar, que deberá aportarse como forma de recibo que acredite la presentación de aquél ante el órgano administrativo competente. Practicadas las diligencias indicadas, el propio remitente cerrará el sobre, y el empleado formalizará y entregará el resguardo de admisión, cuya matriz archivará en la oficina. Los envíos aceptados por el operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, siguiendo las formalidades previstas en este artículo, se considerarán debidamente presentados, a los efectos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en su normativa de desarrollo.”

telemáticamente su derecho de acceso a la información, el Portal le da acceso automático a Cl@ve para que proceda a identificarse electrónicamente, y, una vez que lo ha hecho, le devuelve a la aplicación<sup>29</sup>.

Cl@ve admite tres opciones de identificación<sup>30</sup>:

- *Sistema de claves concertadas*: Cl@ve PIN y Cl@ve permanente Cl@ve PIN: en ambos casos. Los interesados se identifican mediante un código de identificación personal (PIN) de duración temporal limitada, obtenido gratuitamente a través de Cl@ve, que deriva a estos efectos a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). El código de identificación está formado por una clave escogida por los usuarios y una serie de dígitos que se reciben en el teléfono móvil. Corresponde al PIN 24 horas desarrollado y gestionado por la AEAT y admite dos variantes en cuanto a su duración: A) PIN 24 horas, que caduca a las 2.00 am del día siguiente al de su obtención. B) PIN de una única utilización (OTP), que debe ser obtenido o cada vez que se va a realizar un trámite electrónico. Para obtener el código, el interesado debe registrarse previamente, bien de forma presencial en una oficina de la red de la AEAT o de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, bien a través de Internet con una carta de invitación de la AEAT, que el interesado puede solicitar a través del Sistema Cl@ve, aportando un número de cuenta bancaria. Cl@ve permanente: Los ciudadanos se identifican mediante un PIN personal de duración ilimitada, que también se obtiene de forma gratuita a través del Sistema Cl@ve. El PIN está compuesto por una clave de usuario elegida por los interesados, su número de DNI/NIE y una contraseña proporcionada por el sistema en el proceso de activación del código. Al igual que en Cl@ve PIN, el procedimiento exige el registro previo del interesado, sea presencialmente o vía Internet.
- *DNI electrónico*: los solicitantes se identifican y firman electrónicamente la solicitud mediante su DNI electrónico. Para ello es necesario que el chip que incorpora la firma esté activado y que el dispositivo electrónico a través del que se va a efectuar la firma disponga de lector de tarjetas y del *driver* correspondiente.
- *Certificados electrónicos*: los solicitantes se identifican y firman electrónicamente la solicitud mediante un certificado electrónico provisto por cualquier prestador de servicios de confianza. El certificado debe ser obtenido previamente, al margen del Sistema Cl@ve, por el procedimiento establecido en cada caso por su proveedor —que normalmente incluye una presentación presencial inicial— y tiene un coste para los interesados. El certificado puede, alternativamente, figurar en una tarjeta, siendo

---

<sup>29</sup> Presenté el 25 de enero de 2017 con certificado de la FNMT solicitud sobre datos de superficies afectadas por incendios forestales en España en los años 2103, 2014 y 2105, con desglose por Comunidades Autónomas, recibiendo simultáneamente dos justificantes de presentación, uno del Registro electrónico general de la AGE y otro de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente

<sup>30</sup> En la Memoria de 2015 del CTBG se explican con claridad estos mecanismos.

necesario para su uso un dispositivo con lector de tarjetas y el correspondiente *driver*, o quedar instalado en el navegador del dispositivo, lo que permite su uso en movilidad.

La presentación de solicitudes por vía electrónica es abrumadoramente mayoritaria. Conforme al Boletín Estadístico del Portal de Transparencia con datos a 31 de diciembre de 2016 las cifras son 6.135 solicitudes presentadas electrónicamente (86,57%) frente a 952 en papel (13,43%). El número es “muy bajo”, según estima la Memoria de 2015 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en referencia a los datos hasta 31 de diciembre de 2015, 3.764 solicitudes).

La reclamación ante el Consejo de Transparencia y buen gobierno puede hacerse por correo electrónico adjuntando un formulario accesible electrónicamente, que pide la identificación pero no exige su acreditación, bastando la declaración de la veracidad de los datos consignados.

En el caso de las reclamaciones ante el CTBG, según los datos de la Memoria de 2015, de las 517 recibidas ese año, 355 lo fueron por correo electrónico (el 69%), 83 a través del registro electrónico (16%), 68 por correo postal (el 13%) y 11 presenciales (el 2%).

## D) Críticas al sistema de identificación arbitrado por el Portal de Transparencia de la AGE

### 1. Medios de comunicación

Diversos medios de comunicación han criticado de forma contundente las trabas que supone el actual sistema de identificación.

Así, el diario EL PAÍS, en un artículo titulado “El Gobierno se abre a la transparencia con trabas y límites” ha señalado lo siguiente:

“[...] las dificultades se evidencian a la hora de tratar de acceder al formulario para pedir datos (ubicado en una esquina del portal), para el que se exige tener DNI electrónico o un certificado digital o solicitar unas claves a través de un sistema que, durante el día de ayer, no funcionó. Fuentes de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, que es la principal impulsora de la ley y del portal de transparencia, reconocieron “dificultades” para registrarse y obtener la clave necesaria para formular la solicitud de datos. “Es normal que haya problemas cuando las cosas empiezan a funcionar y que luego se vayan solventando”, alegaron, obviando que la ley, que preveía la puesta en marcha del portal, se aprobó hace un año “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública”, señala el artículo 12 de la ley de transparencia sobre uno de los dos ejes de la norma: la transparencia reactiva, que es aquella que se pone en marcha cuando se solicita información a las Administraciones. Sin embargo, el derecho a acceder a la información que se puede solicitar está limitado a quienes tengan DNI y a los ciudadanos europeos, como indica el propio portal. También dice la ley que la solicitud de datos “podrá presentarse por cualquier medio” que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita y una dirección de contacto, “preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones”. Esto tampoco se cumple, porque la única forma de reclamar información es a través del propio portal en el que no figuran un correo electrónico, un número de teléfono o las direcciones postales a las que se pueden dirigir los ciudadanos para presentar solicitudes. Fuentes de la Secretaría de Estado aseguraron que se recogerán todas las peticiones, incluso manuscritas, que se formulen en cualquier oficina y que el teléfono al que puede dirigirse el ciudadano es el 060. Todos estos obstáculos chocan con el anuncio del Consejo General del Poder Judicial que no exige ningún tipo de identificación para acceder a la información ya que, según consideran, “es un derecho fundamental de carácter universal en cuya garantía priman las obligaciones de transparencia de los poderes públicos frente a cualquier requisito impuesto al ciudadano que solicita el acceso”, tal como expuso el órgano de gobierno de los jueces en un comunicado.”<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Diario ELPAIS, 10 de diciembre de 2014: [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/10/actualidad/1418209272\\_272104.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/10/actualidad/1418209272_272104.html)

El diario EL MUNDO, en un artículo titulado, “El Portal de la Transparencia: mucho ruido y pocos datos” ha expuesto lo que sigue:

“Como novedad sobre otras páginas muy similares que ya estaban en funcionamiento, como [datos.gob.es](http://datos.gob.es), el Portal de la Transparencia ofrece en su página de inicio la posibilidad de solicitar directamente información. Sin embargo, al menos de momento, parece una tarea llena de obstáculos. Para ejercer el derecho de acceso a la información el usuario debe registrarse en el sistema Cl@ve y crear su "identidad electrónica". El DNI y el número de cuenta bancaria son dos de los requisitos que se piden para solicitar el acceso al sistema que, por otra parte, no es inmediato. Una vez aportados los datos personales, el ciudadano que tiene una pregunta para la administración tendrá que esperar la "carta de invitación" para el registro que le hará llegar la Agencia Tributaria. Un frustrante viaje entre enlaces y campos a rellenar que hará que muchos cesen en el intento. Todo complicaciones para algo que, según los más altos estándares de la transparencia, debe ser anónimo y sin exigencia de motivación, como ya hace el Consejo General del Poder Judicial”.<sup>32</sup>

## **2. Organizaciones no gubernamentales de transparencia**

Las entidades no gubernamentales sin ánimo de lucro Access Info Europe y Civio han sido muy críticas con los requisitos de identificación, que consideran, también, que supone una traba y una desincentivación del derecho de acceso.

Así, Access Info Europe en sus comentarios sobre el Reglamento de la Ley de Transparencia<sup>33</sup>, dedicó una especial atención a lo que califica de “mecanismos para la presentación de la solicitud que no reconocen que acceso a la información es un derecho”, en los siguientes términos:

“A pesar del hecho de que la Ley en su artículo 12 reconoce que el derecho de acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, no hay ningún reconocimiento en el reglamento de la necesidad de asegurar mecanismos a través de los cuales cualquier persona pueda solicitar información. Específicamente en su Artículo 10, el Reglamento establece que únicamente se puede presentar solicitudes por vía del Portal de Transparencia, o en el caso de otras entidades públicas que no estén utilizando el Portal, a través de sus sedes electrónicas o páginas web institucionales, o de manera presencial en lugares específicos. Así, el Reglamento cierra la puerta a la posibilidad de mandar por correo electrónico o por correo postal una solicitud de acceso a la información, y por lo tanto excluye a muchas personas – incluyendo a personas sin internet o que vivan lejos de las administraciones públicas.

---

<sup>32</sup> Diario EL MUNDO, 10 de diciembre de 2014, <http://www.elmundo.es/espana/2014/12/10/54884334e2704e88778b456e.html?cid=SMBOSO25301&skw=twitter>

<sup>33</sup> [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/2015\\_07\\_10\\_Comentarios\\_AIE\\_Reglamento.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/2015_07_10_Comentarios_AIE_Reglamento.pdf)

La utilización del Portal requiere la obtención de un DNI electrónico o un código PIN Clave, que están disponibles solo para personas residentes en España; además, el código PIN es bastante difícil de conseguir y requiere una serie de pasos y trámites que pueden resultar tediosos. Como resultado, se acaba limitando el derecho de solicitar información a un número reducido de personas. En la práctica, sólo algunos ciudadanos españoles y residentes en España son capaces de solicitar información. El sistema Stork, pensado para ciudadanos de la Unión Europea, no funciona para muchos países, y los ciudadanos de fuera de la UE que residan fuera de España no tienen más opción que acudir en persona a sus embajadas en caso de querer realizar una solicitud.

Uno de los mayores obstáculos a la hora de acceder a la información es el requerimiento de proveer la identidad del solicitante (Artículo 17.2.a de la Ley de transparencia). La ley no explica qué constituye una "identidad", ni tampoco lo hace la Regulación (ésta en su artículo 10.2.a simplemente repite el enunciado de la ley), por lo que se deja en manos de la normativa burocrática española el requerir que la identidad sea confirmada con una certeza absoluta."

Además, esta organización presentó una queja ante el Defensor del Pueblo por varias cuestiones. La primera, que sólo se pueda utilizar el portal para enviar solicitudes y que el proceso sea complejo y largo. La segunda, que haya que entregar un DNI para poder acceder a la información<sup>34</sup>. Además, y derivado de esto, que el portal excluye la posibilidad de solicitar información para extranjeros, con la excepción de contados países de Europa para algunos de los cuales los hipervínculos ni siquiera funcionan.

Ponía de manifiesto las disfuncionalidad de todas las opciones posibles.

-En el caso del DNI electrónico, la poca difusión del lector de tarjetas entre los españoles. Según el Instituto Nacional de Estadística en 2014 el 47,9% de la población de 16 a 74 años de edad declara disponer de DNIe, pero sólo el 8,5% de estos tiene lector de tarjetas con microchip electrónico, complemento que hay que comprar separadamente.

-En el caso del certificado digital, el bajo porcentaje de sus tenedores. Según CERES, a fecha de 16/12/2014 había 3,972,705 certificados activos.

- En el caso del sistema Cl@ve, obliga a los usuarios a indicar el número de cuenta bancaria que usa para pagar sus impuestos y a pasar por una oficina de la Agencia Tributaria o esperar la llegada de un código por correo postal.

Respecto a la necesidad de acreditar la identidad, que el Gobierno a través de la nota inserta en el Portal justifica por tratarse de un procedimiento administrativo", ponían de relieve el

---

<sup>34</sup> Comunicado de Access Info Europe del 17 de diciembre de 2014: <http://blog.tuderechoasaber.es/2014/12/access-info-europe-presenta-una-queja-ante-el-defensor-del-pueblo-espanol-por-la-deficiente-implementacion-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>

diferente criterio del Consejo General del Poder Judicial y argumentaban que el Convenio de Acceso a la Información Pública del Consejo de Europa que anima a los Estados a permitir las solicitudes anónimas, ya que sería una consecuencia lógica del principio de no tener que justificar las solicitudes.

Finalmente, en el Comunicado de prensa de presentación de la queja, concluían afirmando que “sin ninguna duda que España es el país del mundo que en este momento más trabas impone a los solicitantes” [...] “La información es pública y la identidad del que la solicite es irrelevante”.

Por su parte, la Fundación Civio ha puesto de manifiesto que el sistema de identificación le ha obligado al cierre de su proyecto estrella “tuderechoasaber”, una web que centralizaba solicitudes y publicación de respuestas, similar a las existentes en muchos países<sup>35</sup>.

### **3. Defensor del Pueblo de España**

El Defensor del Pueblo de España recibió una queja (núm. 14023895) formulada por la Organización no Gubernamental Access Info Europe y resuelta por Recomendación de 22 de septiembre de 2015 a la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA), que dio como respuesta “aceptada, pero no realizada”<sup>36</sup>.

*Acces Info* denunciaba que el mecanismo antes descrito tiene un impacto disuasorio y excluyente sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a través del Portal de Transparencia.

OPERA contestó que hay que diferenciar dos procesos: la obtención del medio de identificación electrónica y el uso del medio.

El Defensor del Pueblo considera que los pasos del sistema son en exceso complejos y largos por lo que pueden resultar disuasorios e incluso convertirse en impedimentos para el ejercicio electrónico del derecho de acceso a la información pública.

Parte de que el derecho se reconoce en la Ley a “todas las personas”, y que debe producirse, por imperativo del artículo 14 de la Constitución, sin discriminación, y hacerse en condiciones que garanticen la efectividad de la igualdad y la participación de todos en la vida pública, como impone el artículo 9.2 de la Constitución, objetivo este último que comparte la Ley de Transparencia.

---

<sup>35</sup> <http://www.civio.es/2015/12/cierre-tu-derecho-a-saber/>

<sup>36</sup> <https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/recomendacion-a-la-oficina-para-la-reforma-de-la-administracion-opera-para-que-estudie-la-posibilidad-de-contemplar-como-via-de-presentacion-por-los-ciudadanos-para-el-ejercicio-del-derecho-de-acces/>

Constata que algunas instituciones permiten formular la solicitud por correo electrónico y considera que el correo electrónico es una vía posible “sin la necesidad de contar con otras modificaciones normativas”

Considera que “la LTBG exige únicamente que en la solicitud de acceso a la información queden reflejados los datos de identidad del solicitante y para esa identificación es suficiente con la indicación del nombre, apellidos y el número del DNI (al suprimirse la aportación de copia), correspondiendo a la administración la verificación de la identidad a través de la Plataforma de Intermediación de Datos. Los sistemas de registro para presentar una solicitud a través del portal de la Transparencia deben evitar cualquier formalidad que excluya del ejercicio a titulares del derecho de acceso a la información pública, garantizando un acceso electrónico sencillo, ágil, efectivo y práctico”.

Por ello:

“El Defensor del Pueblo estima conveniente replantear el uso de Cl@ve para la identificación de los solicitantes en el ejercicio electrónico del derecho de acceso a la información pública y analizar la posibilidad de modificarlo, mejora que como anuncia OPERA, se está estudiando, o sustituirlo por un mecanismo más sencillo. Un mecanismo que, garantizando la constancia de los datos identificativos de los solicitantes, permitiera continuar el procedimiento sin controles ni comprobaciones añadidas. Simultáneamente, esta Institución considera que debería analizarse la viabilidad de poder formular la solicitud de acceso por medio de correo electrónico donde el ciudadano quede debidamente identificado.”

La recomendación es la siguiente:

“Estudiar la posibilidad de contemplar como vía de presentación por los ciudadanos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la solicitud por correo electrónico en la que queden reflejados los datos de identidad del solicitante con la indicación del nombre, apellidos y el número del DNI.”

#### **4. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno**

El Consejo de Transparencia también se ha mostrado crítico en su Memoria de 2015.

Considera que “el sistema de identificación electrónico aplicado con carácter general a los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado, que han demostrado su eficacia y utilidad en sus ámbitos específicos, para el ejercicio del derecho de acceso a la información puede interpretarse como una limitación por los titulares del derecho.”

Se hace eco de la crítica generalizada que ha recibido el sistema desde su implantación: en el ámbito parlamentario, en las organizaciones ciudadanas y por los ciudadanos en general, así

como por el Defensor del Pueblo y por el propio CTBG (en su informe interno sobre el funcionamiento del Portal AGE, en el que planteaba propuesta de reforma).

Resume así las principales críticas realizadas pueden resumirse así:

*“El sistema es complejo en cualquiera de sus modalidades. Las opciones de los certificados o el DNI electrónico requieren trámites en persona; el segundo requiere, además, un lector de tarjetas del que solo dispone un 8% de la población. La opción por las claves concertadas —además de compleja y poco comprensible para la mayor parte de los ciudadanos—, exige un registro previo, con datos personales -número de cuenta bancaria y teléfono móvil. Si no se quiere o no se puede hacer el trámite en persona, hay que esperar a recibir la carta de invitación, cursada por correo ordinario, con las molestias e inconvenientes anejos a todo procedimiento en papel.*

*El sistema discrimina a las personas jurídicas, que no tienen DNI ni pueden, como tales, acudir al sistema de claves concertadas, ni podrán, a partir de julio de 2016 según el nuevo Reglamento europeo de firma electrónica, obtener certificados electrónicos. Este aspecto es especialmente grave considerando que muchas organizaciones cívicas (personas jurídicas) ofrecen servicios de tramitación y representación en materia de ejercicio del derecho a la información y que, al no poder identificarse y firmar en vía electrónica, se ven limitadas a tramitar las solicitudes en papel.*

*El sistema discrimina también a las personas extranjeras, que carecen de DNI o certificados electrónicos. Los ciudadanos de la Unión Europea (UE) o del Espacio Económico Europeo (EEE) pueden, en principio, identificarse mediante los procedimientos establecidos en sus países de origen, verificados a través de la Plataforma STORK de validación de firmas e identidades, gestionada por la DTIC. Pero no todos los países de la UE o el EEE están actualmente adheridos a la plataforma (de hecho, solo lo están once, entre los que no figuran ni Grecia ni el Reino Unido ni Alemania) y, en cualquier caso, los no miembros carecen de toda posibilidad de adhesión, lo que deja definitivamente fuera del sistema a los ciudadanos de terceros países, circunstancia especialmente negativa respecto de los ciudadanos de países latinoamericanos e incompatible con la calificación de un derecho “universal”.*

Por otra parte, y referido exclusivamente a los *ciudadanos de la UE*, hay que destacar que en las primeras versiones de Cl@ve existía una opción específica “Ciudadanos de la UE”, que hoy ha desaparecido por completo de la interfaz.

Este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparte estas críticas y considera que Cl@ve puede resultar de uso difícil para los ciudadanos y que es percibido por estos y sus organizaciones como una traba o un obstáculo innecesario al ejercicio del derecho de acceso.

Hay que tener en cuenta que -tal y como se pone de relieve tanto en el informe interno de este Consejo como en el de la Defensora del Pueblo- la Ley de Transparencia no establece en su articulado la identificación y firma a través de certificados electrónicos o claves concertadas como requisito necesario para la presentación electrónica de solicitudes. La Ley establece, en su artículo 17, que el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública se inicia con la presentación de la correspondiente solicitud, que podrá realizarse por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante. Así mismo, en su artículo 22, indica que el acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, sin establecer mecanismos específicos de identificación para el ejercicio de este derecho.

Por otra parte, si se acude a la normativa internacional en materia de acceso a la información pública, se observa en los países europeos una gran facilidad en los requisitos de acceso. Así, en los países continentales pertenecientes al entorno germánico (Alemania y Austria) no se recoge expresamente el deber de identificación. En el caso de los países escandinavos, la exigencia de identificación se recoge en las leyes de Suecia y Finlandia, aunque únicamente en casos concretos como pueda ser, por ejemplo, la solicitud de acceso a documentos secretos; por tanto no en los demás casos. Por su parte, la legislación danesa no recoge la obligación de identificarse.

La situación es similar en los países de la órbita anglosajona. Canadá y Nueva Zelanda, que no aluden en sus leyes de transparencia a la obligación de que el solicitante se identifique.

En el extremo contrario se encontrarían los países iberoamericanos, con las únicas excepciones de México y Costa Rica. La identificación sí aparece como una exigencia de la ley aunque se admite materializar la misma de diversas formas, desde la presentación de la cédula de identidad (equivalente al DNI español), hasta la identificación telemática, por correo postal o presencial. En cualquier caso, en todos los casos, el acceso es muy fácil.

Finalmente, acudiendo a la práctica, se observa que los órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial, el Congreso, el Senado y el Consejo de Estado no exigen certificado electrónico para acceder a la información. En el ámbito autonómico, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunitat Valenciana no piden certificado electrónico para acceso a la información.

La justificación de la exigencia se basa en que la solicitud de acceso da origen a un procedimiento administrativo susceptible de revisión en vía jurisdiccional. Pero ello sucede también en el conjunto de países, organismos y Administraciones que han

establecido el acceso a la información pública y han resuelto la cuestión de manera diferente.

Desde este punto de vista, y a juicio de este Consejo, es necesario reflexionar sobre la cuestión y buscar algún sistema de identificación y firma que sustituya a Cl@ve y no pueda ser considerado como una traba o un elemento obstativo para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En relación con este punto, hay que tener en cuenta que el Ministerio de la Presidencia, en su contestación a la solicitud de información al Defensor del Pueblo y en línea con las propuestas de este Consejo ha señalado que se encuentra en estudio una modificación del sistema que permita el acceso con un formulario sencillo, acompañado del DNI y de algún dato complementario como la fecha de caducidad de este.”

### **5. La interpretación diversa del Consejo General del Poder Judicial**

Bajo la vigencia de la LTAIBG, algunos de los sujetos de ámbito estatal obligados han interpretado de forma diferente la exigencia de identificación.

Uno de ellos es tan relevante como el Consejo General del Poder Judicial. Desde la entrada en vigor de la LTAIBG, ha aplicado un “Protocolo de integración de la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna del Consejo General del Poder Judicial” que admite cualquier solicitud con independencia de los datos de identificación proporcionados en la petición. Expresamente manifiesta que:

“Aunque la ley exige la identificación del solicitante, el CGPJ aplicará el estándar internacionalmente fijado sobre la innecesariedad de esos datos, al entenderse que el acceso a la información pública es un derecho fundamental de carácter universal, en cuya garantía priman las obligaciones de transparencia de los poderes públicos frente a cualquier requisito impuesto al ciudadano que solicita el acceso.”

Las vías admitidas para la formulación de solicitudes son las siguientes:

- Vía electrónica: empleando el formulario disponible en el Portal de Transparencia o remitiendo la solicitud por correo electrónico a la Unidad de Información (unidad.informacion@cgpj.es).
- Por teléfono: cuando se trate de información sencilla y de uso común, podrá solicitarse y proporcionarse vía telefónica, desde la Unidad de Información o desde los distintos servicios del Consejo.

- Solicitudes presenciales: se admitirán a trámite las solicitudes de información realizadas personalmente en las ventanillas de atención al público de las sedes del CGPJ, en las que habrá formularios de solicitud.

- Otras vías: también podrán presentarse solicitudes de acceso por correo ordinario, fax, correo administrativo o por cualquiera de las vías previstas en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El CGJP manifiesta expresamente que “la falta de indicación de datos personales –excepto la dirección electrónica- no supondrá por sí sola causa de inadmisión o denegación del acceso.”<sup>37</sup>”

---

<sup>37</sup> <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/-El-CGPJ-no-exigira-que-los-solicitantes-de-informacion-publica-se-identifiquen-o-motiven-su-peticion>

## E) Síntesis

El artículo 105.b) de la Constitución española y las leyes que lo han desarrollado, antes, el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones (LRJAP-PAC) y del procedimiento administrativo común; actualmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) han reconocido el derecho de acceso a todas las personas.

En su artículo 17.2, al regular la forma y contenido de la solicitud, se permite la utilización de cualquier medio que permita *tener constancia* de, entre otros extremos, la identidad del solicitante. No se acoge, pues, la posibilidad de solicitudes anónimas.

En el ámbito estatal, la Administración General del Estado ha habilitado un sistema que ha sido objeto de crítica generalizada en todos los frentes: mediático, ciudadano y por las dos Instituciones más relevantes de defensa administrativa del derecho: el Defensor del Pueblo y el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Todos ellos coinciden en que el sistema supone una importante traba para la efectividad del derecho y resulta discriminatorio para las personas jurídicas, para los extranjeros no comunitarios, para los extranjeros comunitarios cuyos países no están incluidos en la plataforma Stork, y para la inmensa mayoría de los ciudadanos que carecen de DNI electrónico y lector de tarjetas o de certificado digital. Todos ellos ponen de relieve además la contradicción de estas trabas con la apuesta expresa de la LTAIBG por la utilización de medios electrónicos para la transmisión de solicitudes y respuestas. Todos ellos, en fin, ponen de manifiesto que esta exigencia de acreditación fehaciente de la identidad electrónica constituye una auténtica excepción a nivel mundial.

El Ministerio de la Presidencia, en su contestación a la solicitud de información al Defensor del Pueblo ha señalado que se encuentra en estudio una modificación del sistema que permita el acceso con un formulario sencillo, acompañado del DNI y de algún dato complementario como la fecha de caducidad de este.

### **III.- DERECHO AUTONÓMICO**

#### **A) Definición del objeto y del método de estudio**

En esta tercera parte del informe se analizan la regulación en las Leyes autonómicas de desarrollo de las bases estatales y la práctica en sus Portales de Transparencia

El método seguido ha sido el siguiente:

En primer lugar, análisis por orden cronológico de la regulación en las Leyes autonómicas

En segundo lugar, examen del sistema de presentación telemática de solicitudes establecido por cada Comunidad Autónoma en el respectivo Portal de Transparencia.

En tercer lugar, cotejo del resultado de los dos métodos anteriores con la realidad de la práctica del derecho de acceso. Para ello hemos formulado una solicitud de acceso a la información–superficie afectada por incendios forestales en la respectiva Comunidad Autónoma en los años 2013, 2014 y 2015. Se ha utilizado en cada caso el método más liviano de constancia de la identidad que permitiera el sistema. En aquellos casos en que no se exige certificado digital, se han presentado sin él y bajo el pseudónimo Luis Soleado García. En los demás, con certificado de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

## **B) Análisis de las diferentes regulaciones autonómicas**

### **1. Navarra**

La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto establece un principio de libertad de medios que permitan acreditar los requisitos exigidos para las solicitudes y exige, entre ellos, la identificación del solicitante (artículo 26).

El Portal autonómico permite su empleo para la presentación de solicitudes de información. Exige el uso de certificado digital o DNI electrónico. Para obtener respuesta telemática se debe disponer de una “Dirección electrónica Habilitada” (DEH), así como suscribirse a los “Procedimientos del Gobierno de Navarra” y seleccionar la casilla de respuesta telemática en la instancia de solicitud<sup>38</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra, en 2016 se recibieron 28 solicitudes (más 214 solicitudes de acceso a la información ambiental). No se desglosa el formato de la solicitud<sup>39</sup>.

### **2. Extremadura**

La Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, establece un principio de libertad de medios que permitan acreditar los requisitos exigidos para las solicitudes y exige, entre ellos, la identificación del solicitante. Permite el empleo del Portal autonómico para presentar solicitudes (artículo 19).

El Portal incluye un aviso de que el requisito de uso de un sistema de autenticación de la identidad seguro no se aplica a la información objeto de publicidad activa. Sin embargo, tampoco lo exige en la práctica para formular a través del Portal solicitudes de información<sup>40</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura, entre el 1 de enero y el 30 de septiembre de 2016 se habían presentado 23 solicitudes de información. No se desglosa el formato de solicitud<sup>41</sup>.

### **3. Andalucía**

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la primera autonómica de las aprobadas tras la LTAIBG, remite la regulación del procedimiento de acceso a lo dispuesto por la LTAIBG y por ella misma (artículo 28.1). Alude al fomento de la tramitación electrónica, compatible con el principio de no discriminación tecnológica (artículos 29.1 y 6.d). Dispone que

---

<sup>38</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>39</sup> Fuente: <http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/estadisticas-derecho-acceso-informacion-publica#solicitudes-de-informacion-publica-ano-2016>

<sup>40</sup> Es más, permite poner un DNI auténtico asociado a un nombre ficticio. Presenté una solicitud el 12 de enero de 2017, sin certificado digital, con el pseudónimo Luis Soleado García, mi DNI y correo electrónico no identificativo.

<sup>41</sup> Fuente: <http://gobiernoabierto.gobex.es/transparencia/informes-de-seguimiento/>

en el ámbito de la Administración autonómica la presentación electrónica de solicitudes se haga en el Portal de Transparencia (artículo 29.3). Dicho Portal, que da un resguardo de la presentación, no exige DNI electrónico ni certificado digital<sup>42</sup>.

Conforme a los datos estadísticos de la Secretaría de Transparencia de la Consejería de la Presidencia y Administración Local de la Junta de Andalucía obtenidos en la Plataforma Integrada del Derecho de Acceso (PID@) a 30 de noviembre de 2016 las cifras son 2.152 solicitudes presentadas, de las cuales 93,5% electrónicamente y 6,5% en papel<sup>43</sup>.

La reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sigue el sistema general de relaciones con la Administración autonómica, y exige DNI electrónico o certificado digital.

#### **4. La Rioja**

La Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen gobierno de la Rioja remite el procedimiento a la LTAIBG (artículo 13). Establece la preferencia de la tramitación electrónica (que es incluso obligatoria para las personas cualificadas que se determine reglamentariamente).

El Portal de Transparencia autonómico permite formular la solicitud y exige DNI electrónico o certificado digital. Es necesario, además, darse de alta en el sistema de notificaciones electrónicas del Gobierno autonómico para generar una dirección electrónica habilitada, que se puede hacer durante la tramitación de la solicitud<sup>44</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia del Gobierno de la Rioja, a 31 de diciembre de 2016 se habían presentado 57 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>45</sup>.

#### **5. Murcia**

La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se remite a la legislación básica estatal y añade que se fomentará la presentación, tramitación y resolución telemática de las solicitudes de

---

<sup>42</sup> Es más, permite poner un DNI auténtico asociado a un nombre ficticio. Presenté una solicitud el día 12 de enero de 2017, consignando mi nombre y DNI y una dirección identificativa de correo electrónico. En paralelo, solicité información sobre el número de colegios públicos existentes en Andalucía y su distribución por provincias con el pseudónimo Luis Soleado García, mi DNI y una dirección de correo electrónico no identificativa. Recibí contestación a la primera el día 17 de enero de 2017, advirtiendo que se tramitaría de conformidad con lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, pero a un tiempo mandándome la información a través de un enlace.

<sup>43</sup>

Fuente:

[http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0ahUKewjln9\\_UoN3RAhXMT\\_hQKHSOhDSIQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.juntadeandalucia.es%2Fexport%2Fdrupaljda%2Fdatos\\_estadisticos\\_trans%2F16%2F12%2FEstadisticas%2520noviembre%25202016.docx&usg=AFQjCNHJjp\\_k47Puc-QNWKbIkdv40kgRjLg](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0ahUKewjln9_UoN3RAhXMT_hQKHSOhDSIQFggaMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.juntadeandalucia.es%2Fexport%2Fdrupaljda%2Fdatos_estadisticos_trans%2F16%2F12%2FEstadisticas%2520noviembre%25202016.docx&usg=AFQjCNHJjp_k47Puc-QNWKbIkdv40kgRjLg)

<sup>44</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>45</sup> Fuente: <http://www.larioja.org/portal-transparencia/es/ejercicio-derecho-acceso/indicadores-transparencia>

acceso, salvo que el solicitante hubiera manifestado su preferencia por otro medio (artículo 26).

Para llevar a cabo la solicitud desde el Portal de Transparencia se requiere DNI electrónico o certificado digital admitido<sup>46</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia y gobierno Abierto de la Región de Murcia, a 31 de diciembre de 2016 se habían presentado un total de 203 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>47</sup>.

La reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sigue el sistema general de relaciones con la Administración autonómica, y exige DNI electrónico o certificado digital.

## 6. Canarias

La Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública establece un principio de libertad de medios que permitan acreditar los requisitos exigidos para las solicitudes y exige, entre ellos, la identificación del solicitante (artículo 41). Precisa que cuando la solicitud se formule de forma oral, sea por comparecencia ante las unidades responsables o en las oficinas de información o mediante comunicación telefónica, la misma será recogida en formato electrónico haciendo constar los extremos señalados en la Ley. De la misma se dará un justificante al o a la solicitante (artículo 41.2).

La solicitud se puede formular a través del Portal autonómico, que da un resguardo de la presentación. Puede hacerse con DNI electrónico o certificado digital o sin él. En éste último caso, se exige hacer constar para las personas físicas número del documento de identificación, fecha de caducidad y fecha de nacimiento (obsérvese, ni siquiera el nombre y apellidos) y dar la conformidad para que la propia Administración autonómica compruebe la veracidad de los datos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley 39/2015<sup>48</sup>.

Conforme a los datos del Gobierno de Canarias, hasta 30 de abril de 2016 se habían planteado 161 solicitudes (91 en 2015 y 70 en 2016). No se desglosa el formato de solicitud<sup>49</sup>.

La reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sólo se puede presentar físicamente, aunque se informa en la web del Comisionado de transparencia y acceso a la información pública de Canarias que “el Comisionado de la Transparencia, con presupuesto económico ya desde enero de 2016, trabaja en la creación de las primeras herramientas de

---

<sup>46</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>47</sup> Fuente: <http://transparencia.carm.es/web/transparencia/informacion-estadistica-sobre-derecho-de-acceso>

<sup>48</sup> Presenté una solicitud el día 12 de enero de 2017, consignando el número de DNI, la fecha de nacimiento y la fecha de caducidad del DNI, y, siguiendo los pasos de la aplicación, dando el consentimiento para que se consulten los datos de identidad necesarios para la identificación en la Sede Electrónica según lo previsto en el artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>49</sup> Fuente: <http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/solicitudes/>

administración electrónica que permitan un registro telemático para la presentación de las reclamaciones.”

## 7. Cataluña

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece un principio de libertad de medios que permitan acreditar los requisitos exigidos para las solicitudes y exige, entre ellos, la identificación del solicitante (artículo 26). Respecto de los medios electrónicos, prevé expresamente que las “solicitudes presentadas por medios electrónicos deben poder tramitarse con la utilización de la firma electrónica, mediante un formulario electrónico sencillo y fácilmente accesible que el Portal de la Transparencia debe poner a disposición de los ciudadanos, *o por cualquier otro medio que se establezca por reglamento*” (artículo 27).

Las solicitudes pueden formularse a través del Portal de Transparencia, donde se encuentra el citado formulario, y en que se exige la firma electrónica<sup>50</sup> o la utilización del servicio “idCAT Móvil”, que es un mecanismo de identificación y firma electrónica basado en el envío de contraseñas de un solo uso en el teléfono móvil. Su obtención requiere en todo caso la acreditación presencial de la identidad en una oficina de registro<sup>51</sup>.

Según las estadísticas de la Secretaría de Transparencia de la Generalitat, de enero a junio de 2015 se presentaron 292 solicitudes, de las cuales el 61% por vía telemática<sup>52</sup><sup>53</sup>.

La reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sigue el sistema general de relaciones con la Administración autonómica, y exige DNI electrónico, certificado digital o idCATmóvil.

El *Sindic de Greuges*, en su Informe de 2016 de evaluación de la aplicación de la Ley catalana, ha puesto de relieve el número reducido de solicitudes de acceso a la información y de reclamaciones ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. Y ha denunciado que las dificultades para acreditar la identidad de los solicitantes pueden actuar en la práctica como impedimento del derecho de acceso, en especial en el caso de las solicitudes presentadas electrónicamente. Apunta que el DNI electrónico como instrumento para la firma digital tiene aún dificultades operativas y que otros sistemas de firma electrónica están todavía poco extendidos entre la población general. Sus estudios y las quejas recibidas al respecto arrojan el dato de que si no se facilitan instrumentos específicos para hacer efectiva la identificación del solicitante se retrae el número de solicitudes. Algunas Administraciones

---

<sup>50</sup> Presenté una solicitud el 27 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>51</sup> Más información en <http://web.gencat.cat/es/tramits/sobre-tramits-gencat/com-tramitar-en-linia/identificacio-digital/id-cat-mobil/>

<sup>52</sup> Fuente: [http://exteriors.gencat.cat/web/.content/transparencia/accesinfopublica/Informes/Informe-6-mesos-SAIP\\_Vfinal.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web/.content/transparencia/accesinfopublica/Informes/Informe-6-mesos-SAIP_Vfinal.pdf)

<sup>53</sup> De enero a junio de 2016, se presentaron 714 solicitudes, de las cuales el 58% por vía telemática. Quiero agradecer a Jordi Foz Dalmau, de la Secretaría de Transparencia de la Generalitat, la provisión de éste último dato.

carecen incluso de formulario electrónico que facilite la formulación de la solicitud. La suma de estos factores, concluye, actúa sin duda como freno para una parte de los potenciales solicitantes. Circunstancia que se ve agravada porque sólo una parte de las entidades sujetas a la norma facilitan el acceso desde el Portal a las unidades de información responsables de tramitar las solicitudes. Por todo ello propone un desarrollo reglamentario del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso que provea de elementos para resolver las dificultades que genera la acreditación de la identidad cuando la solicitud se genera por vía electrónica y que incorpore alternativas a la firma electrónica para dejar constancia de la identidad del solicitante. Propone como alternativas mecanismos como una identificación previa y claves de acceso permanentes, ante la limitada implantación de la firma electrónica avanzada.

## **8. Castilla y León**

La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León se remite a la LTAIBG.

La tramitación de solicitudes a través del Portal de Transparencia requiere DNI electrónico o certificado digital en los mismos términos que respecto de cualquier procedimiento administrativo<sup>54</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad de Castilla y León, hasta 30 de septiembre de 2016 se habían presentado 35 solicitudes. No se desglosa el formato de la solicitud<sup>55</sup>.

La reclamación se puede enviar por correo electrónico, adjuntando un formulario firmado, y sin utilizar DNI electrónico ni certificado digital.

## **9. Aragón**

La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón establece un principio de libertad de medios que permitan acreditar los requisitos exigidos para las solicitudes y exige, entre ellos, la identificación del solicitante. Reproduce la posibilidad de formulación oral presencial o telefónica, en los términos de la canaria (artículo 27). Alude al fomento a la tramitación electrónica, y dispone que en el ámbito de la Administración autonómica la presentación electrónica de solicitudes se haga en el Portal de Transparencia, al igual que la andaluza (artículo 28).

El Portal de Transparencia, que no da resguardo de la presentación, no exige DNI electrónico ni certificado digital<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Presenté una solicitud el día 16 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>55</sup>

Fuente:

[http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla66y33/1284503555160/ / /](http://www.gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla66y33/1284503555160/)

—

Según las estadísticas del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, a 3 de enero de 2017 se habían presentado 218 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>57</sup>.

La reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sólo se puede presentar físicamente.

## 10. Comunidad Valenciana

La Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana establece que la solicitud de información “se realizará a través de las herramientas establecidas para ello y preferentemente por vía electrónica” y deberá incluir entre otros la identidad de la persona solicitante “sin que sea requisito la acreditación mediante certificación electrónica en caso de que la tramitación sea por vías telemáticas” (artículo 15).

La presentación, que puede hacerse a través del Portal autonómico, puede hacerse por ello sin DNI electrónico ni certificado digital e incluye una cláusula por la que el solicitante da la autorización para que el órgano gestor del procedimiento obtenga directamente la comprobación de los datos de identidad (DNI) y, en su caso, de residencia. Caso de no suscribir la correspondiente autorización, el interesado está obligado a aportar los documentos en los términos exigidos por las normas reguladoras del procedimiento<sup>58</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia de la Generalitat Valenciana, el total de solicitudes presentadas hasta 31 de octubre de 2016 era de 80. No se desglosa el formato de solicitud<sup>59</sup>.

La reclamación se puede enviar por correo electrónico, adjuntando un formulario firmado, y sin utilizar DNI electrónico ni certificado digital.

## 11. Galicia

La Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia permite enviar las solicitudes dirigidas a cualquier Administración de su ámbito de aplicación desde el Portal autonómico, sin perjuicio de las posibilidades que cada una de ellas pueda ofrecer en su página web propia (art. 26.3).

---

<sup>56</sup> Es más, permite poner un DNI auténtico asociado a un nombre ficticio. Presenté una solicitud el 14 de enero de 2017, con mi DNI y nombre ficticio.

<sup>57</sup> Fuente: <http://transparencia.aragon.es/content/derecho-de-acceso-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica>

<sup>58</sup> Todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 165/2010, de 8 de octubre, del Consell, por el que se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la administración de la Generalitat y su sector público (DOCV núm. 6376, de 14.10.2010). El día 12 de enero presenté una solicitud, con mis datos reales y sin certificado general, dando autorización para la comprobación.

<sup>59</sup> Fuente: <http://www.gvaoberta.gva.es/documents/7843050/163147158/CUADRO+ACCESO+INF.+PUB.+CASTELLANO/089b42d5-1069-4c82-9e6d-f01e7a724cc0>

El Portal exige DNI electrónico o certificado digital reconocido por la sede electrónica de la Administración autonómica, e instalación de la aplicación AutoFirma. También puede solicitarse con la clave concertada 365, que es un sistema que permite a los ciudadanos mayores de edad identificarse y firmar documentos en la sede electrónica de la Xunta de Galicia sin necesidad de usar certificados digitales ni DNI electrónico. Con Chave365, la persona usuaria se identifica con su NIF y clave personal y firma electrónicamente con un código único para cada operación, que recibe en su teléfono móvil. Para obtenerla ha de hacerse o bien presencialmente o bien de manera electrónica para lo que se requiere un certificado electrónico válido<sup>60</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia y Gobierno Abierto de Galicia, hasta el 31 de diciembre de 2016 se habían presentado 233 solicitudes, 88 por vía electrónica y 145 en papel<sup>61</sup>.

La reclamación se puede enviar por correo electrónico, adjuntando un formulario firmado, y sin utilizar DNI electrónico ni certificado digital, y la web del Valedor do Pobo informa que está en elaboración un formulario en línea.

## **12. Castilla-La Mancha**

La Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha se remite a la LTAIBG (artículo 29).

La solicitud se puede hacer desde el Portal de Transparencia autonómico y no exige DNI electrónico ni certificado digital<sup>62</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia de Castilla-La Mancha, a 31 de diciembre de 2016 se habían presentado 75 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>63</sup>.

## **13. Islas Baleares**

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares carece de una ley que regule específicamente la transparencia y el acceso a la información. Se rige, en esta materia, por la LTAIBG.

El Portal de Transparencia autonómico permite hacer la solicitud con identificación mediante DNI electrónico o certificado electrónico reconocido o sin necesidad de autenticarse. En ese caso, basta con hacer una foto al DNI o escanearlo y anexarlo telemáticamente cuando se realiza la tramitación. Si hay problema de legibilidad, se puede optar entre autorizar a la

---

<sup>60</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital y previa necesaria instalación de la aplicación Autofirma.

<sup>61</sup> Fuente: <http://transparencia.xunta.gal/solicitud-de-informacion-publica/estadisticas-e-resoluciones>

<sup>62</sup> Es más, permite poner un DNI auténtico asociado a un nombre ficticio. Presenté una solicitud el día 12 de enero de 2017 con nombre ficticio y con mi DNI recibiendo simultáneamente un resguardo de registro de la solicitud. Recibí la respuesta por correo electrónico el 16 de enero de 2017.

<sup>63</sup> Fuente: <http://transparencia.castillalamancha.es/derecho-de-acceso/estadisticas-sobre-solicitudes-de-acceso>

Comunidad Autónoma para que compruebe los datos o aportar el documento de identificación presencialmente<sup>64</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia del Gobierno de las Islas Baleares referida a 2016 (hasta 30 de noviembre), el total de las solicitudes fue de 58, de las cuales 42 por vía telemática (el 72%) y 16 en papel (el 28%)<sup>65</sup>.

#### **14. Comunidad de Madrid**

La Comunidad Autónoma de Madrid carece de una ley que regule específicamente la transparencia y el acceso a la información. Se rige, en esta materia, por la LTAIBG.

El Portal de transparencia autonómico permite hacer la solicitud mediante DNI electrónico o certificado electrónico reconocido, pero informa de que “la Comunidad de Madrid está trabajando en los desarrollos tecnológicos para adaptar todos su procedimientos a otros sistemas de identificación que no precisen la instalación de certificados digitales.” Durante la presentación el sistema informa de que hay que estar dado de alta en el sistema de notificaciones telemáticas, lo se puede hacer durante el envío de la solicitud. Sin embargo permite finalizar el procedimiento sin dicha alta<sup>66</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid, a 30 de noviembre de 2016 se habían recibido 455 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>67</sup>.

#### **15. País Vasco**

La Comunidad Autónoma del País Vasco carece de una ley que regule específicamente la transparencia y el acceso a la información. Se rige, en esta materia, por la LTAIBG.

El portal de transparencia autonómico exige un “medio de identificación electrónica”. Puede ser el DNI electrónico o un certificado digital o el empleo de la herramienta “Juego de barcos”. Se trata de una herramienta que permite al usuario identificarse y firmar documentos en internet, que puede utilizarse desde cualquier dispositivo sin instalar software ni configurar el navegador ni requerir lector de tarjetas. La tramitación con certificado electrónico se lleva a cabo desde la sede electrónica del Gobierno vasco<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Presenté una solicitud el 16 de enero de 2017, sin certificado digital, adjuntando una foto del DNI. Recibí la contestación el día 19 de enero de 2017.

<sup>65</sup> Fuente: <http://www.caib.es/sites/M1512011428151430282907/f/220405>

<sup>66</sup> Presenté una solicitud el día 17 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>67</sup>

Fuente:

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=Page&cid=1354620146968&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FPage%2FCM\\_ServicioListado&vest=1350931007706](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=Page&cid=1354620146968&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FPage%2FCM_ServicioListado&vest=1350931007706)

<sup>68</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia del Gobierno del País Vasco-Gardena, desde 2015 y hasta 31 de diciembre de 2016 se habían presentado 65 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>69</sup>.

## 16. Asturias

La Comunidad Autónoma de Asturias carece de una ley que regule específicamente la transparencia y el acceso a la información. Se rige, en esta materia, por la LTAIBG.

El Portal de transparencia autonómico exige la identificación con DNI electrónico o certificado digital. Adicionalmente, la persona solicitante da su consentimiento para que la Administración del Principado de Asturias recabe a través de la plataforma de intermediación de datos de las Administraciones Públicas o a través de otros sistemas que se establezcan del Ministerio del Interior, los datos de identidad (DNI/NIE/TIE/Certificado comunitario)<sup>70</sup>.

Según las estadísticas del Portal de Transparencia del Gobierno del Principado de Asturias, a 26 de septiembre de 2016 se habían presentado 112 solicitudes. No se desglosa el formato de solicitud<sup>71</sup>.

## 17. Cantabria

La Comunidad Autónoma de Cantabria carece de una ley que regule específicamente la transparencia y el acceso a la información. Se rige, en esta materia, por la LTAIBG.

El Portal de transparencia autonómico exige la identificación con DNI electrónico o certificado digital y la tramitación desde el Registro Electrónico común<sup>72</sup>.

No se han obtenido datos sobre el número de solicitudes de acceso.

---

<sup>69</sup> Fuente: <http://www.gardena.euskadi.eus/transparencia-general/-/derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/#8786>

<sup>70</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital.

<sup>71</sup> Fuente: <https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.4b280f8214549ead3e2d6f77f2300030/?vgnextoid=bb0c780174247510VgnVCM10000097030a0aRCRD&vgnextchannel=a8f786f0bb6b6510VgnVCM10000098030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>

<sup>72</sup> Presenté una solicitud el 17 de enero de 2017, con certificado digital.

### C) Síntesis

El estudio del desarrollo normativo y la práctica de las diecisiete Comunidades Autónomas es sumamente significativo, por cuanto todas ellas operan bajo un mismo marco normativo básico estatal. En efecto, la LTAIBG tiene carácter básico y sin embargo eso no ha impedido a los legisladores y administraciones autonómicas optar por interpretaciones que distan mucho en cuanto al alcance de la exigencia de identificación y, por ende, en sus efectos facilitadores u obstaculizadores del ejercicio del derecho de acceso.

Respecto de las solicitudes de acceso las disparidades se dan, incluso, en el caso de Comunidades Autónomas que se remiten sin más al procedimiento previsto en la LTAIBG o que carecen de ley de desarrollo. De este modo:

- Unas Comunidades Autónomas exigen DNI electrónico o certificado digital (Navarra, Extremadura –aunque en la práctica el Portal permite solicitar información sin previa acreditación de la identidad–, La Rioja, Murcia, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Asturias y Cantabria) o, alternativamente, un sistema propio de identificación basado en claves concertadas (idCATmóvil en Cataluña, Chiave365, en Galicia, Juego de Barcos, en el País Vasco).
- Otras no exigen acreditación de la identidad (Andalucía, Canarias, Aragón, Comunidad Valenciana –cuya Ley descarta expresamente este requisito–, Castilla-La Mancha – pese a que su Ley se limita a una remisión a la LTAIBG–). Algunas de ellas exigen eso sí el consentimiento para comprobar los datos aportados (correspondencia del nombre y apellidos con el NIF, Comunidad Valenciana y Canarias, que añade la fecha de caducidad del NIF y la fecha de nacimiento).
- La Comunidad Autónoma de Islas Baleares ha arbitrado un sistema de presentación adjuntando una fotografía o escaneado del documento de identidad y autorizando para la comprobación de datos si resulta ilegible.

Sumamente elocuente es el efecto de las exigencias de identificación sobre la utilización de la vía electrónica, que puede cotejarse comparando las Comunidades en que se conoce la distribución de solicitudes por modo de presentación:

- Las Comunidades que no exigen acreditación tienen un porcentaje elevadísimo de solicitudes en formato electrónico frente al papel (Andalucía, el 93,5% de las solicitudes)
- Las Comunidades que no exigen acreditación con DNI electrónico ni certificado digital y admiten medios alternativos basados en adjuntar una copia del DNI tienen un porcentaje elevado de solicitudes en formato electrónico (Islas Baleares, el 72% en formato electrónico).

- Las Comunidades autónomas que exigen DNI electrónico o certificado digital o sistema de claves concertadas tienen un porcentaje bajo de solicitudes en formato electrónico (Cataluña, el 58% de solicitudes, Galicia, el 37,7% de las solicitudes).

El número de solicitudes recibidas es mucho más bajo del esperado, en lo que como ha denunciado el propio Sindic de Greuges de Cataluña puede haber influido las trabas que supone la necesidad de acreditar la identidad. Resulta muy significativo que la Comunidad Autónoma con mayor número de solicitudes, con mucho, no exija ningún género de acreditación de la identidad (Andalucía), mientras que el número es anormalmente bajo en las Comunidades que sí lo exigen.

En relación con las reclamaciones ante las Autoridades independientes, también con un mismo marco normativo constituido por la LTAIBG y la LPAC, encontramos de nuevo distintas interpretaciones:

- En unas Comunidades Autónomas, la reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sólo se puede presentar físicamente (Aragón, Canarias, aunque trabajan en un registro telemático).
- En unas Comunidades Autónomas, la reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sigue el sistema general de relaciones con la Administración autonómica, y exige DNI electrónico, certificado digital o idCATmóvil (Andalucía, Murcia, Cataluña).
- Finalmente, en otras Comunidades Autónomas, La reclamación se puede enviar por correo electrónico, adjuntando un formulario firmado, y sin utilizar DNI electrónico ni certificado digital (Valencia y Castilla-León).

## SEGUNDA PARTE: CONCLUSIONES

### I.- Planteamiento general

La cuestión que se plantea en este Informe es cuál sea al alcance que ha de darse a la mención a la “constancia” de la identidad de los solicitantes a la que alude el artículo 17.2 LTAIBG, en particular, en el caso en que las solicitudes se presentan por medios electrónicos.

Puede considerarse que hay dos opciones básicas: identificar “constancia” con “acreditación” de la identidad en los mismos términos exigidos por la normativa sobre procedimiento administrativo para la iniciación por los interesados de procedimientos electrónicos ante la Administración; o bien interpretar que, en el contexto de la LTAIBG, la mención a la constancia de la “identidad” tiene como único sentido el de posibilitar las comunicaciones personalizadas entre los sujetos obligados y el solicitante, bastando para ello con la mera mención al nombre y apellidos de las personas físicas o a la denominación de las personas jurídicas. Cabe adelantar ya que por toda una serie de razones que se desarrollarán a continuación, es ésta la interpretación que aquí se sostiene.

El argumento de fondo es que en la lógica de la normativa de transparencia, en que se reconoce la titularidad del derecho a cualquier persona encaminado a posibilitare la participación ciudadana y el control del ejercicio del poder, sin necesidad de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud, la exigencia de identificación del solicitante ha de leerse sólo como un medio para facilitar la recepción de las respuestas. No son de aplicación los requisitos de acreditación exigidos por la Ley de Procedimiento Administrativos para los procedimientos para los que se requiere la comprobación de la concurrencia de circunstancias personales que otorgan la condición de “interesado”.

Esta interpretación encuentra su apoyo tanto del Derecho internacional y comparado como del Derecho estatal.

La actualmente llevada a cabo resulta discriminatoria, disuasoria y explica en buena medida el relativo fracaso.

No es necesario ningún cambio legal ni desarrollo reglamentario para alcanzar la solución expuesta, aunque se examinan en un apartado final cuáles son las posibles opciones regulatorias.

## **II.- Síntesis del análisis de la regulación de los requisitos de acreditación de la identidad de los solicitantes de información pública y de la práctica en el Derecho internacional, comparado, estatal y autonómico**

### **A) Derecho y práctica internacional y comparada**

El análisis de Derecho internacional y comparado arroja resultados concluyentes. En todos los casos, el derecho se reconoce a toda persona, física o jurídica, nacional o extranjera, sin necesidad de acreditar interés alguno y por ello de motivar la solicitud. En unos sistemas se contempla la posibilidad de conceder la información incluso si la divulgación puede afectar a uno de los intereses protegidos que suponen límites al derecho de acceso, si su interés para la opinión pública es muy relevante. En todo caso, el tratamiento de las solicitudes es idéntico cualquiera que sea el solicitante, pues no se atiende a los intereses particulares que puedan tener. El resultado de todo ello es que en unos sistemas no se exige consignar la identidad del peticionario y en otros sí se requiere ese dato pero no se procede a su comprobación, habida cuenta de la ausencia de relevancia para otorgar o denegar el acceso. En ningún caso se prevé con carácter general la necesidad de verificar la identidad del solicitante mediante medio alguno y en todos ellos puede formularse la solicitud vía electrónica sin utilización de firma digital u otro medio de autenticación.

### **B) Derecho y práctica estatal**

En el Derecho estatal, el artículo 105.b) de la Constitución española y las leyes que lo han desarrollado, antes, el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones (LRJAP-PAC) y del procedimiento administrativo común; actualmente, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) han reconocido el derecho de acceso a todas las personas.

En su artículo 17.2, al regular la forma y contenido de la solicitud, se permite la utilización de cualquier medio que permita *tener constancia* de, entre otros extremos, la identidad del solicitante. No se acoge, pues, la posibilidad de solicitudes anónimas.

En el ámbito estatal, la Administración General del Estado ha habilitado un sistema que ha sido objeto de crítica generalizada en todos los frentes: mediático, ciudadano y por las dos Instituciones más relevantes de defensa administrativa del derecho: el Defensor del Pueblo y el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Todos ellos coinciden en que el sistema supone una importante traba para la efectividad del derecho y resulta discriminatorio para las personas jurídicas, para los extranjeros no comunitarios, para los extranjeros comunitarios cuyos países no están incluidos en la plataforma Stork, y para la inmensa mayoría de los ciudadanos que carecen de DNI electrónico y lector de tarjetas o de certificado digital. Todos ellos ponen de relieve además la contradicción de estas trabas con la apuesta expresa de la LTAIBG por la utilización de medios electrónicos para la transmisión de solicitudes y

respuestas. Todos ellos, en fin, ponen de manifiesto que esta exigencia de acreditación fehaciente de la identidad electrónica constituye una auténtica excepción a nivel mundial.

La Administración General del Estado es consciente de estas severas críticas. El Ministerio de la Presidencia, en su contestación a la solicitud de información al Defensor del Pueblo ha señalado que se encuentra en estudio una modificación del sistema que permita el acceso con un formulario sencillo, acompañado del DNI y de algún dato complementario como la fecha de caducidad de este.

### **C) Derecho y práctica autonómicos**

El estudio del desarrollo normativo y la práctica de las diecisiete Comunidades Autónomas resulta sumamente significativo, por cuanto todas ellas operan bajo un mismo marco normativo básico estatal. En efecto, la LTAIBG tiene carácter básico y sin embargo eso no ha impedido a los legisladores y administraciones autonómicos optar por interpretaciones que distan mucho en cuanto al alcance de la exigencia de identificación y, por ende, en sus efectos facilitadores u obstaculizadores del ejercicio del derecho de acceso.

Respecto de las solicitudes de acceso las disparidades se dan, incluso, en el caso de Comunidades Autónomas que se remiten sin más al procedimiento previsto en la LTAIBG o que carecen de ley de desarrollo. De este modo:

- Unas Comunidades Autónomas exigen DNI electrónico o certificado digital (Navarra, Extremadura –aunque en la práctica el Portal permite solicitar información sin previa acreditación de la identidad–, La Rioja, Murcia, Castilla y León, Comunidad de Madrid, Asturias y Cantabria) o, alternativamente, un sistema propio de identificación basado en claves concertadas (idCATmóvil en Cataluña, Chiave365, en Galicia, Juego de Barcos, en el País Vasco).
- Otras no exigen acreditación de la identidad (Andalucía, Canarias, Aragón, Comunidad Valenciana –cuya Ley descarta expresamente este requisito–, Castilla-La Mancha – pese a que su Ley se limita a una remisión a la LTAIBG). Algunas de ellas exigen eso sí el consentimiento para comprobar los datos aportados (correspondencia del nombre y apellidos con el NIF, Comunidad Valenciana y Canarias, que añade la fecha de caducidad del NIF y la fecha de nacimiento).
- La Comunidad Autónoma de Islas Baleares ha arbitrado un sistema de presentación adjuntando una fotografía o escaneado del documento de identidad y autorizando para la comprobación de datos si resulta ilegible.

Sumamente elocuente es el efecto de las exigencias de identificación sobre la utilización de la vía electrónica, que puede cotejarse comparando las Comunidades en que se conoce la distribución de solicitudes por modo de presentación:

- Las Comunidades que no exigen acreditación tienen un porcentaje elevadísimo de solicitudes en formato electrónico frente al papel (Andalucía, el 93,5% de las solicitudes).
- Las Comunidades que no exigen acreditación con DNI electrónico ni certificado digital y admiten medios alternativos basados en adjuntar una copia del DNI tienen un porcentaje elevado de solicitudes en formato electrónico (Islas Baleares, el 72% en formato electrónico).
- Las Comunidades autónomas que exigen DNI electrónico o certificado digital o sistema de claves concertadas tienen un porcentaje bajo de solicitudes en formato electrónico (Cataluña, el 58% de solicitudes, Galicia, el 37,7% de las solicitudes).

El número de solicitudes recibidas es mucho más bajo del esperado, en lo que como ha denunciado el propio Sindic de Greuges de Cataluña puede haber influido las trabas que supone la necesidad de acreditar la identidad. Resulta muy significativo que la Comunidad Autónoma con mayor número de solicitudes, con mucho, no exija ningún género de acreditación de la identidad (Andalucía), mientras que el número es anormalmente bajo en las Comunidades que sí lo exigen.

En relación con las reclamaciones ante las Autoridades independientes, también con un mismo marco normativo constituido por la LTAIBG y la LPAC, encontramos de nuevo distintas interpretaciones:

- En unas Comunidades Autónomas, la reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sólo se puede presentar físicamente (Aragón, Canarias, aunque trabajan en un registro telemático).
- En unas Comunidades Autónomas, la reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sigue el sistema general de relaciones con la Administración autonómica, y exige DNI electrónico, certificado digital o idCATmóvil (Andalucía, Murcia, Cataluña).
- Finalmente, en otras Comunidades Autónomas, la reclamación se puede enviar por correo electrónico, adjuntando un formulario firmado, y sin utilizar DNI electrónico ni certificado digital (Valencia y Castilla-León).

### **III.- Diagnóstico de los problemas encontrados**

Lo antes expuesto conduce al siguiente diagnóstico:

El entendimiento de la exigencia de constancia de la identidad como requerimiento de acreditación de la identidad por mecanismos como el DNI electrónico, los certificados digitales o los sistemas de claves concertadas no tiene equivalente en el Derecho internacional y comparado. Esta exigencia, además, no deriva de forma necesaria de la LTAIBG, como lo confirma que, bajo la misma regulación básica, diversas Comunidades Autónomas hayan optado por no exigir acreditación alguna o por hacerlo por procedimientos menos complejos.

El resultado de la aplicación de exigencias de acreditación de la identidad cualificadas para las solicitudes electrónicas es contundente: un efecto disuasorio de presentación de solicitudes por esa vía, y, en consecuencia, un número anormalmente bajo de solicitudes respecto a lo ocurrido en el resto de países de nuestro entorno. También a nivel autonómico los datos lo confirman: a mayores exigencias de acreditación de la identidad menor porcentaje de solicitudes electrónicas y más bajo número de solicitudes globales.

El problema no radica sólo que se estén exigiendo unos requisitos de acreditación de la identidad desconocidos en el Derecho internacional y comparado y que no derivan necesariamente de la LTAIBG. Ni siquiera que el efecto esté siendo una disuasión del uso de medios electrónicos que la LTAIBG pretende potenciar y, en fin, un fracaso en términos cuantitativos del ejercicio de acceso por la ciudadanía. A ello se añade además que la exigencia supone la negación de la igualdad en el ejercicio del derecho de acceso.

#### **A) Los efectos discriminatorios de la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas**

Las exigencias de acreditación, tal y como se han venido entendiendo por la Administración General del Estado y por no pocas Administraciones autonómicas, generan toda una suerte de discriminaciones en el ejercicio de un derecho constitucional:

##### **1. Discriminación en función de la capacidad tecnológica del solicitante**

En línea con lo que apunta el CTBG en su Memoria de 2015, puede constatarse que “el sistema es complejo en cualquiera de sus modalidades”.

-El DNI electrónico tiene indudables ventajas de seguridad y expansión. Es el único sistema de identificación electrónica para los españoles mayores de 14 años, lo expide la Dirección General de la Policía y a 31 de enero de 2017 se habían expedido 54.147.029. Ahora bien, hasta finales de 2015 el uso telemático del DNI electrónico requería de un lector de tarjetas, del que según los últimos datos disponibles, sólo dispone el 8% de la población, lo que lleva a que sólo el 2,41% de las validaciones de certificados de firma electrónica en 2012 correspondía con el DNI electrónico. Ciertamente, estamos en un momento de transición puesto que desde

comienzos de 2016 se ha puesto en marcha el DNI 3.0, cuya principal novedad es la presencia de un chip con dual interface, situado esta vez en el reverso de la tarjeta, que permite la conexión mediante hardware, pero también de forma inalámbrica a través de la tecnología NFC (*Near Field Communication*). La tecnología NFC está presente en la mayoría de los smartphones y tablets del mercado y su funcionamiento se basa en la creación de un campo electromagnético en el que, mediante inducción, se genera un intercambio de datos entre dispositivos. De esta forma, para utilizar la funcionalidad inalámbrica del DNI 3.0 será necesario disponer de: un teléfono Smartphone o tablet con tecnología NFC y la app del servicio al que el ciudadano se quiera conectar. El ciudadano no tendrá por tanto, que descargarse ningún certificado o driver, sino que la conexión se iniciará simplemente con acercar el DNI 3.0 a la antena NFC del dispositivo (a una distancia no superior a 1 cm)<sup>73</sup>. Como puede comprobarse, a día de hoy aún es un proyecto en un estado inicial de implantación.

-Los certificados electrónicos requieren de trámites en persona y unos mínimos conocimientos de informática como usuario. Según datos de CERES, el número de certificados activos, de todo tipo, a día 31 de enero de 2017 era de 5.419.717, por lo que su implantación es baja<sup>74</sup>.

- Las claves concertadas son una forma de acreditación de la identidad, como ha afirmado el CTBG, que “además de compleja y poco comprensible para la mayor parte de los ciudadanos”, exige un registro previo, con datos personales -número de cuenta bancaria y teléfono móvil. Si no se quiere o no se puede hacer el trámite en persona, hay que esperar a recibir la carta de invitación, cursada por correo ordinario, con las molestias e inconvenientes anejos a todo procedimiento en papel. Por ello mismo, su expansión es muy baja.

De esta forma, sólo un sector claramente minoritario de la población, familiarizado con las nuevas tecnologías, puede, en la actualidad, solicitar información a la AGE o al resto de Administraciones que exigen la acreditación de la identidad por los medios citados.

## **2. Discriminación en función de la Administración estatal o autonómica la que se solicita información**

El estudio del desarrollo normativo y la práctica de las diecisiete Comunidades Autónomas que hemos llevado a cabo es sumamente significativo. La LTAIBG tiene carácter básico y sin embargo eso no ha impedido a los legisladores y administraciones autonómicas optar por interpretaciones que distan mucho en cuanto al alcance de la exigencia de identificación y, por ende, en sus efectos facilitadores u obstaculizadores del ejercicio del derecho de acceso. Como se ha notado, unas Comunidades exigen DNI electrónico, certificado digital o, alternativamente, un sistema propio de identificación basado en claves concertadas, mientras que otras no exigen acreditación alguna –a lo sumo, el consentimiento para la comprobación

---

<sup>73</sup> Fuente: <http://www.dnielectronico.es/PortalDNle/>

<sup>74</sup> Fuente: <http://www.cert.fnmt.es/certificados>

de la veracidad de los datos aportados– o establecen un medio camino en el que basta adjuntar una copia del documento de identificación.

Todo ello implica una desigualdad en las condiciones para el ejercicio de los derechos a la que se refiere el artículo 149.1.1ª de la Constitución al que apela la propia LTAIBG en su disposición final octava, con resultados constatables en la disparidad en el número de solicitudes electrónicas totales a que da lugar la diferencia de exigencias.

### **3. Discriminación en función de la condición de persona física o jurídica**

Como apunta el CTBG en su Memoria de 2015, “el sistema discrimina a las personas jurídicas, que no tienen DNI ni pueden, como tales, acudir al sistema de claves concertadas, ni podrán, a partir de julio de 2016 según el nuevo Reglamento europeo de firma electrónica, obtener certificados electrónicos. Este aspecto es especialmente grave considerando que muchas organizaciones cívicas (personas jurídicas) ofrecen servicios de tramitación y representación en materia de ejercicio del derecho a la información y que, al no poder identificarse y firmar en vía electrónica, se ven limitadas a tramitar las solicitudes en papel.” Al respecto, basta constatar que el sistema de centralización de solicitudes y respuestas que ofrecía sin ánimo de lucro la Fundación Civio, llamado “tuderechoasaber”, existente con gran éxito en muchos países de nuestro entorno, ha cerrado precisamente ante las trabas que el sistema de identificación le imponía lo que ha privado a la ciudadanía de una fuente de conocimiento de gran trascendencia para el cumplimiento de las finalidades de participación y control que persigue la Ley, como se expuso en otro lugar de este informe.

### **4. Discriminación en función de la nacionalidad española o extranjera y entre nacionales de la Unión europea**

El sistema de identificación electrónica arbitrado impide la elección de medios de presentación de la solicitud que garantiza la Ley en su artículo 17.2 respecto de los extranjeros, que, conforme al artículo 12.1, son titulares del derecho. Como también ha denunciado el CTBG en su Memoria de 2015, los ciudadanos de la Unión Europea (UE) o del Espacio Económico Europeo (EEE) pueden, en principio, identificarse mediante los procedimientos establecidos en sus países de origen, verificados a través de la Plataforma STORK de validación de firmas e identidades, gestionada por la DTIC. Pero no todos los países de la UE o el EEE están actualmente adheridos a la plataforma (de hecho, solo lo están once, entre los que no figuran ni Grecia ni el Reino Unido ni Alemania) y, en cualquier caso, los no miembros carecen de toda posibilidad de adhesión, lo que deja definitivamente fuera del sistema a los ciudadanos de terceros países, circunstancia especialmente negativa respecto de los ciudadanos de países latinoamericanos e incompatible con la calificación de un derecho “universal”.

### **5. Discriminación entre los requisitos de identificación en las solicitudes en papel o vía electrónica**

El sistema de identificación electrónica arbitrado supone una discriminación respecto de los medios de presentación de solicitudes en papel. En efecto, en la práctica, para la presentación de escritos en registros no se exige la acreditación de la identidad. Lo mismo ocurre para la presentación de escritos por la vía de las Oficinas de Correos, regulada en el artículo 31 del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, que tampoco se refiere a este requisito. Ciertamente, podría exigirse por el órgano administrativo en vía de subsanación, en cuyo caso bastaría el envío de una copia del documento de identificación. En la práctica se soslaya esta exigencia.

#### **6. Discriminación entre los requisitos de acceso a la información según sea o no objeto de publicidad activa e irrelevancia posterior de la identidad del primer solicitante**

La potenciación del uso de medios electrónicos para la divulgación de información, por su facilidad y potencialidad, está omnipresente en la Ley y se manifiesta de forma rotunda en la apuesta por la publicidad activa a través de portales. Pues bien, el acceso a estos portales no requiere de identificación alguna, siendo así que en ellos se publica la información más relevante (obligatoriamente, en el ámbito estatal, la establecida en los artículos 6 a 8 LTAIBG, junto a la que cada sujeto obligado juzgue como conveniente; en el autonómico las respectivas Leyes han ampliado el listado de informaciones de publicación obligatoria), las más frecuentemente solicitada y aquélla que ha sido objeto de previa solicitud y en la que se haya efectuado un juicio ponderativo por concurrir algunos de los límites establecidos en la LTAIBG<sup>75</sup>. Pues bien, resulta discriminatorio no exigir acreditación alguna de la identidad para acceder electrónicamente en los Portales a esta información de la máxima relevancia y exigir una acreditación electrónica de la identidad para solicitar el resto de informaciones. Menos aun cuando esta información podrá ser posteriormente puesta a disposición de cualquiera en el propio Portal. El precepto además demuestra la irrelevancia de la identidad del solicitante, en la medida en que las resoluciones se publican previa anonimización.

#### **B) Los efectos disuasorios de la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas y, por ende, para la efectividad del ejercicio del derecho por los ciudadanos.**

El efecto disuasorio de la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas puede comprobarse, como hemos visto, comparando los datos de las Comunidades Autónomas que exigen acreditación de la identidad con las que no lo hacen o establecen medios basados en la remisión de copia del documento de identidad. Basta comparar el 93,5% de solicitudes electrónicas en Andalucía con el 37,7% en Galicia.

---

<sup>75</sup> En efecto, conforme establece su artículo 14.3, “las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.”.

No parece casual que la exigencia de la acreditación electrónica de la identidad, el número de solicitudes recibidas sea anormalmente bajo respecto de las expectativas, como han señalado tanto el CTBG en su Memoria de 2015 como el *Síndic de Greuges* en su Informe de evaluación de 2015. Ciertamente, no es el único factor y el escaso conocimiento del derecho entre la ciudadanía, la falta de movilización de ésta o el éxito de la publicidad activa son igualmente factores concurrentes. Pero resulta razonable pensar que la inexistencia de un procedimiento electrónico de solicitud ágil y fácil resulta disuasoria para buena parte de los ciudadanos.

**C) Una contradicción insalvable entre la libre elección de medios de solicitud y el fomento de la tramitación electrónica y la exigencia de acreditación de la identidad para la presentación de solicitudes telemáticas**

Por los argumentos señalados, ha de concluirse con el siguiente diagnóstico:

El sistema de acreditación electrónica de la identidad arbitrado en unos casos impide la presentación de solicitudes electrónicas (es el caso de las personas jurídicas o los extranjeros salvo los comunitarios cuyos Estados están adheridos a la plataforma STORK) y los demás casos lo dificulta, estableciendo una distinción entre titulares del derecho de primera y de segunda contraria a la legitimación universal establecida en el artículo 12.1 LTAIBG.

Sus efectos son una severa pérdida de la efectividad del derecho que resulta en un clamoroso fracaso cuantitativo de su ejercicio ciudadano y por ende de la consecución de las finalidades de fomento de la participación y el control democráticos que persigue el derecho de acceso a la información pública.

Este estado de cosas generara una insalvable contradicción entre el texto de la LTAIBG, que pretende basar la expansión del ejercicio del derecho en la tramitación electrónica, y su práctica. En efecto, su Preámbulo dispone: “Además, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, a la vez que reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos, se sitúa en un camino en el que se avanza con esta Ley: la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración, la reducción de cargas burocráticas y el empleo de los medios electrónicos para la facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información.”. Su artículo 17.2.c) establece que en la solicitud debe constar: “Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones”. Y su artículo 22.1 dispone que: “El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio.”

#### **IV.- Argumentación jurídica a favor de la innecesariedad de acreditación de la identidad**

Las exigencias de acreditación de la identidad establecidas en el Portal de Transparencia de la AGE y en diversos Portales de Transparencia autonómicos obvian, a mi juicio, el diferente sentido y ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información y sobre procedimiento administrativo en función de la exigencia o no de la condición de interesado. Confusión ésta que resulta llamativa por cuanto, como se ha visto, ningún sistema internacional o nacional de nuestro entorno ha incurrido en ella.

En efecto, en mi opinión, la exigencia de acreditación de la identidad proviene de una notable confusión de planos.

- Para ser parte en un procedimiento encaminado a producir actos administrativos susceptible de modificar la situación jurídica individual del solicitante, se requiere la condición de interesado (artículos 105.c de la Constitución, 31 de la derogada LRJAP-PAC, y 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC), que se ostenta, precisamente, por tener un derecho subjetivo o interés legítimo afectado, circunstancia que concurre sólo en una persona o en un grupo definido de personas. Ello explica que el reconocimiento de la condición de interesado esté supeditado a la acreditación de la identidad y de la concurrencia del referido interesamiento. Esta es la razón por la que la Ley de procedimiento administrativo exige que las solicitudes contengan el nombre y apellidos del interesado y los hechos y razones en que se concrete la solicitud, así como la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio (artículos 70.1 LRJAP-PAC, antes, y 66.1 LPAC, actualmente).
- Por el contrario, para ejercer el derecho de acceso a la información no se requiere la condición de interesado. Se trata de un derecho de ciudadanía que se reconoce por igual a todas las personas (artículos 105.b de la Constitución, 37 de la derogada LRJAP-PAC, y 12 LTAIBG), lo que explica que no se requiera motivar la solicitud, al no estar supeditado el derecho a la acreditación de interés alguno, sino que está al servicio de la participación, la rendición de cuentas y el control del poder por la ciudadanía. Por esta misma razón, el derecho a obtener información pública no toma en consideración más que la concurrencia o no de alguno de los límites contemplados en los artículos 105.b de la Constitución y 14 y 15 LTAIBG, ponderándolo, en su caso, con el interés público superior en el conocimiento de la información que pueda tener la sociedad (si bien el artículo 14 citado se refiere también al “interés público superior”, en una mención que contradice las reglas del Derecho internacional y comparado y la propia lógica de la LTAIBG).

Por ese mismo motivo, el artículo 9 LPAC regula los “sistemas de identificación *de los interesados en el procedimiento*”, disponiéndolo en términos de obligación para la Administración<sup>76</sup>. Pero este precepto, por las razones indicadas, no es de aplicación a las solicitudes de acceso, que tienen una regulación propia en la LTAIBG que responde a una lógica diversa a la del “interesamiento”. La LTAIBG prescinde del concepto de “interesado” y establece una legitimación universal y por ello mismo no le es de aplicación un precepto referido a la acreditación de la identidad por los interesados.

La diferente regulación de los requisitos de las solicitudes en la Leyes de procedimiento administrativo y de la LTAIBG es expresiva. En efecto, tanto la dicción como los requisitos divergen. En particular, la LTAIBG:

- a) No se refiere al “nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente”, sino “la identidad del solicitante”.
- b) No se refiere a la “identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones”, sino a “una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones” y “en su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada”.
- c) Permite que se lleve a cabo por cualquier medio, frente a la forma escrita general de la Ley de procedimiento y, por ello, no menciona el lugar y la fecha ni exige la firma del solicitante o la acreditación de la autenticidad expresada por cualquier medio.”

La explicación de esta desviación por parte de la LTAIBG de las reglas comunes de las Leyes de procedimiento es la siguiente:

- De una parte, debe recordarse que la LTAIBG tiene un ámbito subjetivo de aplicación diferente de la derogada LRJAP-PAC y de la actual LPAC. La LTAIBG se aplica, en lo relativo al derecho de acceso que aquí nos interesa, a todos los sujetos mencionados en su artículo 2,

---

<sup>76</sup> “1. Las Administraciones Públicas están obligadas a verificar la identidad de los *interesados* en el procedimiento administrativo, mediante la comprobación de su nombre y apellidos o denominación o razón social, según corresponda, que consten en el Documento Nacional de Identidad o documento identificativo equivalente. 2. Los *interesados* podrán identificarse electrónicamente ante las Administraciones Públicas a través de cualquier sistema que cuente con un registro previo como usuario que permita garantizar su identidad. En particular, serán admitidos, los sistemas siguientes: a) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de firma electrónica expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». A estos efectos, se entienden comprendidos entre los citados certificados electrónicos reconocidos o cualificados los de persona jurídica y de entidad sin personalidad jurídica. b) Sistemas basados en certificados electrónicos reconocidos o cualificados de sello electrónico expedidos por prestadores incluidos en la «Lista de confianza de prestadores de servicios de certificación». c) Sistemas de clave concertada y cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan. Cada Administración Pública podrá determinar si sólo admite alguno de estos sistemas para realizar determinados trámites o procedimientos, si bien la admisión de alguno de los sistemas de identificación previstos en la letra c) conllevará la admisión de todos los previstos en las letras a) y b) anteriores para ese trámite o procedimiento. 3. En todo caso, la aceptación de alguno de estos sistemas por la Administración General del Estado servirá para acreditar frente a todas las Administraciones Públicas, salvo prueba en contrario, la identificación electrónica de los *interesados* en el procedimiento administrativo.”

algunos de los cuales no son Administraciones públicas. Por el contrario, la Ley de procedimiento administrativo es sólo de aplicación a los sujetos mencionados en su artículo 2, esto es, a Administraciones Públicas (y así era también en el artículo 2 LRJAP-PAC, vigente cuando se aprobó la LTAIBG). Si la ley hubiera querido que en el caso de las solicitudes dirigidas a Administraciones Públicas se exigieran los requisitos más estrictos del actual artículo 66.1 LPAC (antiguo artículo 70 LRJAP-PAC), hubiera bastado con haberlo expresado. Por el contrario, de forma mucho más favorable al acceso y a la existencia de una garantía uniforme para el ciudadano, prefirió establecer en la LTAIBG un régimen uniforme cualquiera que sea el sujeto obligado al que se dirija la solicitud, tenga o no la condición de Administración, que no se basa necesariamente en la presentación de solicitudes escritas en registros, y, por ello mismo, respecto del que no se habla de “interesados”, derecho a obtener copias, modelos normalizados o documentación complementaria, a diferencia de lo que ocurría en el artículo 70 LRJAP-PAC y ahora se reproduce en el 66.1 LPAC.

- De otra parte, la LTAIBG quiso, siguiendo las directrices emanadas del Convenio europeo de acceso a los documentos públicos y el Derecho comparado, limitar los requisitos a los mínimos esenciales y no limitar las vías de solicitud a la presentación física o telemática de escritos, por eso permite cualquier medio que permita saber qué información se quiere y cómo se quiere, así como dónde transmitirla. En ese contexto, la identidad no es más que un requisito formal para saber a quién dirigirla (ya que no hay que acreditar interés alguno) y por eso mismo no se exige, a diferencia de lo que hace la ley general de procedimiento, firma u otra forma de acreditación de la identidad.

Es éste el contexto y la interpretación sistemática y conforme al Derecho comparado de la LTAIBG. Ciertamente, la Ley podría haber optado, sin más, por no exigir la identificación, pero para los casos de solicitudes en que el medio elegido fuera la consulta directa o el envío de copias ello habría hecho imposible su realización, de tal forma que la mención a la identificación tiene esta finalidad. El resultado es que en nuestro Derecho no caben las solicitudes anónimas, posibilidad auspiciada por los instrumentos internacionales regionales europeo y americano y reconocida en numerosas normas de Derecho comparado. Pero este requisito ha de ser interpretado de acuerdo con la finalidad de una ley que persigue que cualquier persona, sin acreditar interés alguno ni motivar la solicitud, pueda obtener información, como ocurre indefectible y uniformemente en los Derechos estatales examinados.

En el caso de solicitudes dirigidas a entes con consideración de Administraciones Públicas, pues, la solicitud puede presentarse, en aplicación del artículo 17.2 de la LTBG, “por cualquier medio” que deje constancia del conjunto de datos que el precepto determina. Son válidos cualquiera de los medios establecidos en la normativa general sobre procedimiento administrativo al regular la presentación de solicitudes, así como por cualquier otro que eventualmente permita satisfacer los requisitos contemplados en el artículo 17 LTAIBG,

facilitando el uso de medios electrónicos, en línea con la preferencia de la propia LTAIBG por el uso de esta vía como forma de entrega de la información.

Es más, el sistema está construido sobre Portales, que pueden ser sedes, páginas webs..., ajenos a los mecanismos generales de registro contemplados en la normativa sobre procedimiento administrativo; es decir, tienen su propio medio preferente de solicitud adaptado a la finalidad de publicidad y máxima flexibilidad perseguida por las normas sobre transparencia.

La razón de ser de este régimen particular es evidente: se trata de ejercer un derecho que no requiere acreditación de interés particular alguno en la obtención de la información solicitada, que, por tanto, es de la titularidad de todas las personas por igual, por lo que carecería de sentido alguno una exigencia de acreditación de la identidad que no sirve a ninguna finalidad. Dicho de otro modo: sea verdadera o falsa la identidad aportada, el sujeto obligado ha de dar la misma respuesta en aplicación, en su caso, de los límites establecidos por la ley y de la existencia de un interés público superior que pueda prevalecer.

La explicación aportada por el propio Portal de la Transparencia de la AGE resulta elocuente: “el ejercicio del derecho de acceso abre con la administración un procedimiento administrativo que exige la identificación del solicitante.” Es una pura tautología: se requiere la identificación porque se abre un procedimiento que requiere la identificación. Obvia, pues, todo lo antedicho. Y no explica por qué, si es así, no se exige la identificación y/o su acreditación en ningún otro sistema regional o estatal de los analizados, en que igualmente se abre un “procedimiento administrativo” cuando las solicitudes de información se plantean frente a las respectivas Administraciones. Ni por qué se exige la propia LTAIBG exige la identificación en todos los casos, no sólo cuando el sujeto obligado es una Administración y por tanto, también cuando no se inicia procedimiento administrativo alguno.

## **V.- Propuestas a la vista de las conclusiones alcanzadas**

A la vista del análisis efectuado, del diagnóstico y de la argumentación jurídica en torno a la innecesariedad e improcedencia de exigencia de la acreditación de identidad, pueden formularse las siguientes recomendaciones:

### **A) Posibilidades de cambios legales**

Una eventual reforma de la LTAIBG podría a nuestro juicio eliminar del artículo 17.2 el requisito de hacer constar la identidad del solicitante. Ello nos situaría en la línea recomendada por el Convenio europeo de acceso a los documentos oficiales. Por las razones expuestas en este informe, la identidad del solicitante es indiferente para el otorgamiento o denegación de la información, que debe atender sólo a la concurrencia de límites y, en su caso, a la existencia de un “interés público superior” en la publicidad de la información. En este sentido, convendría aprovechar una reforma legal para eliminar también la mención al “interés privado superior” que luce en el artículo 14.2, que, como hemos analizado en el informe, es ajena al Derecho internacional y comparado y supone una ruptura con el sentido de la LTAIBG, la titularidad universal del derecho, y la no exigencia de interés personal ni motivación de la solicitud. Por el mismo motivo, convendría eliminar la letra b) del artículo 15, y su mención a “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos”, como criterio de ponderación entre el derecho de acceso y el derecho a la protección de datos.

La constancia de la identidad, además, puede tener algunos aspectos positivos, sobre todo a la hora de enjuiciar la concurrencia la causa de inadmisión del artículo 18.1.e): “que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. Por ello, una reforma de menor calado podría consistir en mantener la mención a la identidad, añadiendo una precisión similar a la presente en la Ley de Transparencia de la Comunidad Valenciana: “sin que sea requisito la acreditación mediante certificación [certificado] electrónica en caso de que la tramitación sea por vías telemáticas”.

El CTBG podría actuar en esta vía en el ejercicio de su función de “informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto” (artículo 38.1.c LTAIBG y 3.c Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –Estatuto CTBG–), en el caso en que hubiera una iniciativa legislativa. O bien la Presidenta del CTBG podría ella misma impulsarla, ejerciendo su función de “proponer, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen gobierno, modificaciones a la normativa de rango legal y reglamentario que regule las materias de competencia del Consejo” (artículo 8.2.o Estatuto CTBG).

El inconveniente de esta vía es que requiere llevar a cabo el proceso de reforma legal.

## **B) Posibilidades de desarrollo reglamentario**

Mediante reglamento no puede alterarse el requisito de constancia de la identidad, pero sí precisarse como puede tener lugar éste. Parece una vía factible y aconsejable.

Una posibilidad sería la antes indicada, esto es, la precisión de que no es requisito la acreditación de la identidad por las vías establecidas en el artículo 9 LPAC. Puede hacerse por norma con rango inferior a la ley puesto que sería sólo un desarrollo (en realidad, por los argumentos vistos, una aclaración) de la regulación legal.

También cabe establecer, si se quiere, alternativas de acreditación: uso de los medios del artículo 9 LPAC o aportación de copia del documento de identidad y/o consignación de datos personales – que pueden incluir el DNI y/o la fecha de nacimiento y/o la fecha de expiración del DNI, con autorización para la comprobación de los datos aportados (en el caso de personas físicas españolas).

El CTBG podría actuar en esta vía en el ejercicio de su función de “informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto” (artículo 38.1.c LTAIBG y 3.c Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno –Estatuto CTBG–), en el caso en que hubiera una iniciativa del Gobierno de aprobación del reglamento de desarrollo de la LTAIBG. O bien la Presidenta del CTBG podría ella misma impulsarla, ejerciendo su función de “proponer, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen gobierno, modificaciones a la normativa de rango legal y reglamentario que regule las materias de competencia del Consejo” (artículo 8.2.o Estatuto CTBG).

El inconveniente de esta vía es que, si se quiere que la solución se aplique para todas las Administraciones, requiere dotar al reglamento de carácter básico, lo que no impide pero si considera excepcional la jurisprudencia constitucional.

## **C) Posibilidades de interpretación de la ley sin desarrollo reglamentario**

Como se ha argumentado en este Informe, el uso de DNI electrónico, certificado digital o sistema de claves concertadas o de “cualquier otro sistema que las Administraciones Públicas consideren válido, en los términos y condiciones que se establezcan” previstos en el artículo 9 LPAC no resulta de aplicación obligada ni pertinente en materia de acceso a la información, puesto que la Constitución y la LTAIBG, a diferencia de lo que es la regla general en los procedimientos administrativos, no condiciona la titularidad del derecho de acceso a la información a la condición de “interesado”. Por ello, no es necesario ningún cambio normativo para reconducir esta interpretación errónea y eliminar esta exigencia impuesta no por la Ley sino por una mera interpretación de los responsables de los Portales administrativos, desconocida en el Derecho internacional y comparado y que ha generado críticas unánimes de los medios de comunicación, de las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos en

general, del Defensor del Pueblo y del propio CTBG. Interpretación, por lo demás, que no están haciendo órganos constitucionales como el CGPJ o el propio Defensor del Pueblo respecto de las solicitudes de acceso a la información a ellos dirigidas, ni tampoco un número significativo de Administraciones autonómicas.

Es más, la Administración General del Estado parece proclive a cambiar la interpretación, y en ese sentido, ya se apuntó que el Ministerio de la Presidencia, en su contestación a la solicitud de información al Defensor del Pueblo y en línea con las propuestas de este Consejo ha señalado que se encuentra en estudio una modificación del sistema que permita el acceso con un formulario sencillo, acompañado del DNI y de algún dato complementario como la fecha de caducidad de este.

No obstante, a día de hoy la exigencia subsiste y da lugar al panorama que hemos diagnosticado. Por ello podría ser muy conveniente una actuación del CTBG que promoviera su reconducción.

El CTBG podría actuar en esta vía en el ejercicio de su función de “adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley” (artículo 38.1.a LTAIBG y 3.a Estatuto CTBG) y de “promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (artículo 38.1.e LTAIBG y 3.e Estatuto CTBG).

La Presidenta del CTBG podría ejercer sus competencias para “adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley” (artículo 38.2.a LTAIBG y 8.2.b Estatuto CTBG, que incluye las obligaciones contenidas en el reglamento que desarrolle la LTAIBG o en el Estatuto CTBG, aprobando, previo informe de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, directrices, recomendaciones o guías relativas a su aplicación o interpretación) y para “responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información” (artículo 38.2.d LTAIBG y 8.2.e Estatuto CTBG), en caso de que les fueran formuladas en torno a la identificación de los responsables.

Todo estas posibilidad son complementarias a las de poner de relieve las disfunciones de la práctica actual, como ha llevado a cabo en la Memoria de 2015, en ejercicio de la competencia para “evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales” (artículo 38.1.d LTAIBG y 3.d Estatuto CTBG) y de asesorar acerca de la inaplicabilidad de las exigencias del artículo 9 LPAC referidas a la acreditación de la condición de interesado en los procedimientos, en ejercicio de su función de “asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) (artículo 38.1.b LTAIBG y 3.b Estatuto CTBG)

## **VI.- La extensión de esta interpretación a las reclamaciones ante las Autoridades independientes de control**

Cabe plantearse si las conclusiones de este Informe respecto de la identificación en las solicitudes de acceso a la información son trasladables a las reclamaciones ante las Autoridades de Transparencia.

En el Derecho comparado se produce con carácter general esa equiparación y es posible reclamar electrónicamente a través de la página web de la institución o por correo electrónico adjuntando un formulario disponible en esa misma web.

En el Derecho estatal los datos normativos son los siguientes:

- El artículo 24 LTAIBG regula la reclamación ante el CTBG frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso. Es potestativa y sustitutiva de los recursos administrativos. No la reserva expresamente a los solicitantes (“podrá interponerse”) ni emplea el término “interesados”. Su apartado tercero dispone que “la tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.
- Acudiendo a la regulación en la LPAC, encontramos dos preceptos relevantes. El artículo 112 reserva la posibilidad de recurso a los interesados y prevé que pueden ser sustituidos por otros procedimientos de reclamación (posibilidad a la que se acogió el artículo 24.1 LTAIBG). Y el artículo 115.1, que regula la interposición del recurso, establece las menciones que deben figurar en él, entre las que se encuentra “el nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo” (letra a) y “el lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones” (letra c).

Como puede notarse, el marco normativo no es concluyente.

- En la lógica de la LTAIBG, todas las personas pueden solicitar en las mismas condiciones información y la respuesta debe ser idéntica pues no tiene en cuenta intereses personales del solicitante, lo que explica, por lo demás, la previsión del artículo 14.3 LTAIBG, según la cual “las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.ª se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados”. Por ello mismo, carece de sentido establecer requisitos de acreditación de la identidad del reclamante, por los mismos argumentos que se desarrollaron respecto de la identificación en vía de solicitud. Es más, y en conexión con lo dispuesto en el artículo 14.3 podría incluso cuestionarse si no podría defenderse la posibilidad de toda persona para recurrir una resolución denegatoria

- En la regulación de la PAC, la legitimación para entablar recurso administrativo (o emprender el procedimiento que los sustituya) se reservan a los “interesados”, en la lógica general de la LPAC. Éstos han de motivar la solicitud, incluyendo el razonamiento de en qué medida afecta el acto impugnado a sus intereses (lo que a menudo, pero no siempre, es evidente, pues se impugna un acto que les está dirigido). Y deben identificarse en el recurso mediante nombre y apellidos, identificación personal y firma.

La práctica de las Autoridades de Transparencia estatal y autonómicas confirma que el marco normativo es susceptible de interpretaciones diversas. Como se expuso en el análisis, en el caso del CTBG, adjuntando un formulario accesible electrónicamente, que pide la identificación pero no exige su acreditación, bastando la declaración de la veracidad de los datos consignados. En el ámbito autonómico, la situación es como sigue:

- en unas Comunidades Autónomas, la reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sólo se puede presentar físicamente (Aragón, Canarias, aunque el Comisionado de Transparencia canario informa en su página web que trabaja en un registro telemático).
- En otras, la reclamación ante la Autoridad independiente autonómica sigue el sistema general de relaciones con la Administración autonómica, y exige DNI electrónico, certificado digital o idCATmóvil (Murcia, Cataluña).
- En Andalucía mientras que la Administración autonómica no exige acreditación de la identidad, su Autoridad independiente sí lo hace
- Finalmente, en otras Comunidades Autónomas, la reclamación se puede enviar por correo electrónico, adjuntando un formulario firmado, y sin utilizar DNI electrónico ni certificado digital (Valencia y Castilla-León).

Por las razones expuestas, cabe entender suficiente la consignación de la identidad en las reclamaciones por vía electrónica, cuya veracidad puede razonablemente presumirse puesto que se impugna un acto expreso o presunto cuyo conocimiento es objeto de notificación personal al solicitante.

Ahora bien, dado que el artículo 24.3 LTAIBG remite expresamente la tramitación a las reglas de tramitación de los recursos administrativos y el artículo 115.1 LPAC exige la consignación del nombre, apellidos, número de identificación y la firma del interesado, junto a otras menciones, de entenderse que la tramitación incluye también el contenido del escrito de recurso podría preverse en estos casos un formulario con un casillero para la firma que pudiera enviarse escaneado como adjunto en la aplicación de la página web de la Autoridad o enviarse a la dirección oficial de correo electrónico, como alternativa al uso de sistemas de firma electrónica.

