

La transparencia de los informes emitidos en el seno de las Administraciones Públicas

De su opacidad y límites de acceso a una publicidad
activa generalizada, ordenada y clarificadora de la
acción administrativa

José Manuel Cantera Cuartango

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de Burgos
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8221-8999>

E-mail: jmcantera@ubu.es

RECIBIDO: 11 de diciembre de 2025

ACEPTADO: 1 de abril de 2026

Revista Española de la Transparencia

Núm. 24 (Enero-junio 2026) - ISSN 2444-2607

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.459>



La transparencia de los informes emitidos en el seno de las Administraciones Públicas: de su opacidad y límites de acceso a una publicidad activa generalizada, ordenada y clarificadora de la acción administrativa

RESUMEN: Es objeto de este trabajo de investigación, con metodología comparativa y discursiva, el análisis de la transparencia de los informes de las Administraciones Públicas. Así, se examinará, en primer lugar, la importancia que ocupan tanto en el procedimiento administrativo, como fuera de él. En segundo lugar, se estudiará la necesidad de que el régimen jurídico de los informes, se adecúe a los nuevos cánones de transparencia, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y buen gobierno promoviendo su trazabilidad y publicidad activa. En tercer lugar, se abordará la naturaleza jurídica de los informes y el nivel de acceso de la información pública que posee en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En cuarto lugar, se analizará la relevancia material que los informes tienen y pueden llegar a tener en el ordenamiento jurídico estatal y autonómico desde un punto de vista de la transparencia si se quiere avanzar y mejorar en esta materia.

PALABRAS CLAVE: Transparencia administrativa, informes, toma de decisiones.

The transparency of reports issued within Public Administrations: from their opacity and access limits to generalized, orderly and clarifying active publicity of administrative action.

ABSTRACT: This research, employing a comparative and discursive methodology, analyzes the transparency of public administration reports. First, it will examine their importance both within and outside of administrative procedures. Second, it will explore the need for the legal framework governing these reports to align with new standards of transparency, effectiveness, efficiency, accountability, and good governance, promoting their traceability and proactive disclosure. Third, it will address the legal nature of these reports and the level of public access they provide under Law 19/2013, of December 9, on Transparency, Access to Public Information, and Good Governance. Fourth, it will analyze the material relevance that these reports have and could have within the state and regional legal systems from a transparency perspective if progress and improvement in this area are desired.

KEYWORDS: Administrative transparency, reporting, decision-making.

La transparencia de los informes emitidos en el seno de las Administraciones Públicas:

De su opacidad y límites de acceso a una publicidad activa generalizada, ordenada y clarificadora de la acción administrativa

José Manuel Cantera Cuartango

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho, Universidad de Burgos
España*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS INFORMES EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2. LOS PROBLEMAS DE TRANSPARENCIA DE LOS INFORMES: ALGUNOS ELEMENTOS CRÍTICOS QUE DIFICULTAN LA MEJORA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.1. Petición (facultativa) del informe por persona u órgano competente. 2.2. Estructura (ordenada o desordenada) del informe. 2.3. Evacuación del informe: el plazo (habitualmente incumplido) de emisión. 2.4. Remisión del informe: obligatoriedad de su trazabilidad. 2.5. La publicidad de los informes: una asignatura pendiente. 3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INFORMES Y SU RELACIÓN CON LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO. 3.1. Naturaleza jurídica del informe en la Ley de Procedimiento Administrativo y sus diferencias con la prevista en la normativa de transparencia. 3.2. Aproximación al acceso a los informes en la Ley Estatal de Transparencia Pública. 3.2.1. *Acceso a los informes relacionados con el ordenamiento jurídico y económico-financiero.* 3.2.2. *Informes relacionados con los límites de acceso a la información.* 3.2.3. *Acceso a los informes relacionados con las causas de inadmisión.* 4. TRASCENDENCIA MATERIAL DE LOS INFORMES EN LA LEY ESTATAL Y EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE TRANSPARENCIA: BIENINTENCIONADAS Y VOLUNTARISTAS, PERO INCOMPLETAS Y DESCOORDINADAS. 4.1. Informes sobre aspectos institucionales, organizativos y de naturaleza económica y presupuestaria: simple recopilación de datos sin vincularlos con objetivos estratégicos. 4.2. Informes con relevancia jurídica: fijación de pautas a seguir por los administrados. 4.3. Ausencia de tratamiento de los informes de naturaleza técnico-científica en la legislación de transparencia. 4.4. Otros informes exigidos por la legislación autonómica de transparencia. 5. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LOS INFORMES EN LA TOMA DE DECISIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La plasmación de opiniones sobre los asuntos más variados en el seno de las Administraciones Públicas, adoptando habitualmente la naturaleza de informes o dictámenes, es uno de los instrumentos de trabajo ordinarios del que se sirven los entes del sector público para gobernar el ámbito material de actuación que cada uno de ellos tiene encomendado. Sin embargo, la posición que han tenido los informes no siempre ha sido la misma. Su relevancia ha ido ganando peso en el ordenamiento jurídico administrativo español y su magnitud sustantiva está alcanzando cotas determinantes en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La trascendencia que los informes han ido adquiriendo a lo largo de las últimas décadas en el desarrollo de las actuaciones administrativas a todos los niveles territoriales es pública y notoria. Es paradigmática la utilización de los informes de las instituciones europeas –o documentos similares– cuyos dictámenes son claves en la planificación estructural de lo que las políticas europeas quieren trasladar y transponer a los Estados Miembros, muchos de los cuales se plasman tanto en disposiciones normativas –Reglamentos, Directivas y Decisiones– y ejecutivas –Actos Delegados de la Comisión Europea–, como en escritos administrativos de la más variada clase o condición,¹ además de textos orientativos y no vinculantes – Comunicaciones, Recomendaciones o Dictámenes–.²

Pues bien, en el mismo sentido, si bien en el ámbito y con las competencias asignadas constitucional y legalmente a las Administraciones Públicas españolas (estatales, autonómicas y locales), los informes cumplen varias funciones en el gobierno de la cosa pública fundamentalmente de tres maneras. De una parte, con su participación en el proceso de elaboración de normas con rango de ley o de naturaleza reglamentaria. De otra parte, con su intervención en el desarrollo del procedimiento administrativo que, en muchas ocasiones, es esencial para la resolución del asunto que se plantea

¹ Guichot Reina (2023a: 88-93) explica que, en la normativa europea, la noción que se maneja sobre documento administrativo es muy amplia, formando parte del mismo tanto escritos de una elaboración material y formal elevada, como documentos preparatorios e informales, si bien, para la Comisión Europea, el derecho de acceso a la información pública se restringe a los documentos registrados.

² Arndt, Bast y Von Bogdandy (2004: 40-41) destacan la importancia que tienen los documentos emanados de organismos europeos que carecen de fuerza vinculante, pero que fijan directrices de actuación, orientan posiciones a las que deben dirigirse las políticas de los Estados Miembros de la Unión Europea o constituyen actos preparatorios que preceden a las decisiones de las instituciones europeas competentes.

en sentido estimatorio, estimatorio parcial, desestimatorio y a veces de inadmisión.

Además, los informes pueden emitirse sin necesidad de formar parte del proceso de confección de las normas ni de procedimiento administrativo alguno. En este caso, los informes, elaborados por empleados de las Administraciones Públicas o personal contratado específicamente para ello (mediante el instrumento legal del contrato de servicios previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), permiten a los órganos administrativos y autoridades conocer las situaciones técnicas, fácticas o jurídicas de una situación concreta, proponer soluciones a problemas reales que se puedan plantear, diseñar políticas públicas en cualquier ámbito competencial de una Administración o sentar las bases futuras para afrontar los retos que se puedan presentar en la sociedad tan compleja en la que vivimos. En suma, los informes de las Administraciones Públicas ocupan un papel importante en la toma de decisiones diarias de los gobernantes que afectan a los ciudadanos y que determinan la calidad democrática de nuestras instituciones.

En este marco que se acaba de establecer, los informes de las Administraciones Públicas cobran una especial relevancia desde el punto de vista de la transparencia puesto que, al fin y al cabo, ya sea como parte integrante del proceso de elaboración de las normas en el sentido más amplio del término, ya sea como participante determinante o no en el procedimiento administrativo o ya sea como información, argumentación o fundamento de las decisiones adoptadas por las Administraciones Públicas sin formar parte estrictamente del proceso de elaboración de disposiciones normativas o del procedimiento administrativo –tres funcionalidades que recoge de diferentes maneras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, también, Ley Estatal de Transparencia Pública)–, la información que suministran puede y debe ser conocida por los ciudadanos para que puedan examinar, escrutar y fiscalizar cómo se toman las decisiones que les afectan y que, en numerosos supuestos, encuentran su justificación en los informes evacuados en el seno de las Administraciones Públicas, si bien con algunas importantes lagunas y disfunciones que se pondrán de manifiesto en el presente trabajo de investigación.

Así pues, la razón principal por la que se ha decidido centrar el estudio en la transparencia de los informes ha sido, por un lado, la preponderancia que tienen en la toma de posición que adoptan las Administraciones Públicas dentro y fuera de los procesos legales y administrativos y, por otro lado, en

el derecho de los ciudadanos de tener acceso a su contenido para conocerlos y, en su caso, controlarlos. No obstante, también ha coadyuvado a elegir esta clásica institución jurídica, el informe, como objeto de la investigación, si bien ahora relacionada con la transparencia, dos razones más, una de índole práctico y otra de carácter teórico.

La razón de naturaleza práctica viene dada por los numerosos supuestos controvertidos que tanto el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,³ como los órganos de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁴ han tenido que resolver ante la inadmisión, denegación o estimación parcial del acceso a la información por parte de los ciudadanos y entidades interesadas en ellos. La opacidad de la Administración Pública a la hora de permitir el acceso al contenido de los informes evacuados es tónica habitual en los órganos administrativos. La otra razón que justifica que se proceda al estudio de los informes desde el punto de vista de la transparencia es de orden teórico y viene determinada por el amplio margen de mejora que existe en el ámbito de la publicidad activa de los informes, si bien con los límites y requisitos que se extraen de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de las Leyes de Transparencia Autonómicas.⁵

³ A título de ejemplo, en el primer semestre del año 2025, los asuntos finalizados por Resolución (en adelante, R) del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relacionados con solicitudes de acceso a información pública en el que los informes han sido objeto de controversia, han alcanzado el número de 86: en enero, 15 (R 3/2025, R 9/2025, R 14/2025, R 15/2025, R 28/2025, R 29/2025, R 40/2025, R 73/2025, R 75/2025, R 77/2025, R 79/2025, R 83/2025, R 103/2025, R 116/2025 y R 119/2025); en febrero, 14 (R 136/2025, R 137/2025, R 138/2025, R 139/2025, R 143/2025, R 161/2025, R 180/2025, R 192/2025, R 184/2025, R 198/2025, R 206/2025, R 212/2025, R 231/2025 y R 242/2025); en marzo, 16 (R 244/2025, R 252/2025, R 271/2025, R 298/2025, R 300/2025, R 301/2025, R 306/2025, R 307/2025, R 336/2025, R 337/2025, R 339/2025, R 342/2025, R 343/2025, R 345/2025, R 359/2025 y R 362/2025); en abril, 13 (R 381/2025, R 402/2025, R 426/2025, R 433/2025, R 448/2025, R 453/2025, R 459/2025, R 461/2025, R 471/2025, R 474/2025, R 486/2025, R 489/2025 y R 495/2025); en mayo, 20 (R 504/2025, R 506/2025, R 517/2025, R 540/2025, R 548/2025, R 552/225, R 553/2025, R 565/2025, R 572/2025, R 575/2025, R 576/2025, R 596/2025, R 597/2025, R 603/2025, R 605/2025, R 606/2025, R 611/2025, R 619/2025, R 627/2025 y R 632/2025); y en junio, 8 (R 642/2025, R 652/2025, 655/2025, R 656/2025, R 693/2025, R 723/2025, R 764/2025 y R 766/2025).

⁴ Se puede comprobar, desde un punto de vista cuantitativo, la litigiosidad en materia de transparencia ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa en el: "Informe sobre Justicia Administrativa 2024. Defensa de la Competencia, Derechos fundamentales, Transparencia y Tributos", pp. 195-211.

⁵ Desde un punto de vista de publicidad activa queda mucho camino por recorrer. Es importante destacar que el número de informes emitidos en cada Administración Pública diariamente es numerosísimo, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo y sería oportuno y conveniente establecer cierto orden de publicación que explicarían

En definitiva, después de revisar los textos legislativos y los estudios más relevantes sobre los informes de las Administraciones Públicas en esta materia, especialmente los relacionados con la información pública que suministran, y fruto de la experiencia contrastada, la hipótesis de la que se parte en el presente artículo que sirve de base para la exposición y crítica posterior, tiene que ver con el insuficiente tratamiento que de los informes existe en el ordenamiento jurídico administrativo español, su incompleta y parcial regulación y la disfunción y diversidad de régimen jurídico de los informes en el ámbito de la transparencia administrativa tanto en el derecho de acceso a la información pública derivado de la solicitud de los sujetos legitimados para ello, como en el limitado ejercicio de la publicidad activa de los informes por parte de las Administraciones Públicas responsables.

2. LOS PROBLEMAS DE TRANSPARENCIA DE LOS INFORMES: ALGUNOS ELEMENTOS CRÍTICOS QUE DIFICULTAN LA MEJORA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Una vez realizada la introducción del tema que nos ocupa que no es otro que el análisis de la transparencia en los informes emitidos por las Administraciones Públicas, bien dentro de los procesos de elaboración de las disposiciones normativas, bien dentro del procedimiento administrativo o bien como información y argumentación para la toma de decisiones políticas y administrativas, a continuación se van analizar los problemas de transparencia de los informes bajo la regulación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley de Procedimiento Administrativo), resaltando aquellos aspectos más controvertidos o problemáticos y que requerirían de una modificación que matice su régimen jurídico puesto que son manifestación de un paradigma inapropiado e inacabado de transparencia administrativa.⁶

muchas de las decisiones que toman los órganos administrativos competentes, tanto en el proceso de confección de las normas como en la resolución de procesos administrativos de cualquier materia, o de diseño y dirección de políticas públicas a nivel local, autonómico y estatal.

⁶ García-Moreno Rodríguez (2011: 250-259) ya puso de relevancia, comentando cada uno de los diez apartados del artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativo al derecho de acceso a la información, que uno de los cambios imprescindibles de su régimen jurídico debía estar referido a una mayor apertura y sensibilidad con la transparencia administrativa, pues tal y como estaba planteada constituía un modelo inadecuado e impropio.

2.1. Petición (facultativa) del informe por persona u órgano competente

En cuanto a la petición del informe hemos de decir que la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 79.1) únicamente señala, por un lado, que, a efectos de la resolución del procedimiento administrativo, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por las disposiciones legales, así como los que se juzguen necesarios para resolver un asunto, fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos. Por otro lado, la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 79.2) exige que, en la petición de informe, se concrete el extremo o extremos acerca de lo que quiere el solicitante que se pronuncie.

Varias cuestiones se van a comentar críticamente. Por una parte, la emisión de informes está restringida únicamente a su evacuación dentro del procedimiento administrativo. Se evita la posibilidad de que se puedan solicitar fuera de él y que, de esta manera, sirva de fundamento en la toma de decisiones públicas que tengan un alcance *extra* o *supra* resolutivo de un problema de índole administrativo.⁷ Como ya se ha señalado con anterioridad, la petición de informes fuera del procedimiento administrativo se está convirtiendo en práctica administrativa habitual.⁸ Su falta de tratamiento y regulación genera cierta inseguridad jurídica, más allá de que el informante es especialista en una materia dentro de la Administración Pública. No se sabe con exactitud el valor jurídico de este tipo de informes, sus efectos y su posición en el ordenamiento jurídico administrativo cuando su emisión no está relacionada con una actividad concreta en el seno de un procedimiento administrativo y sin perjuicio del valor probatorio que tienen los informes en sede judicial.

⁷ No podemos obviar que la Ley de Procedimiento Administrativo tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Por ello, evita pronunciarse sobre la ordenación de aspectos no relacionados directamente con ellos. Sin embargo, la crítica que se hace tiene naturaleza *de lege refenda*, porque la práctica jurídica de elaboración de informes en el seno de las Administraciones Públicas, a diferencia de otros momentos históricos, supera con creces la tradicional función que tienen encomendadas en el procedimiento administrativo y en los trámites de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria.

⁸ Font i Llovet, Galán Galán, Peñalver i Cabré, Rodríguez Pontón y Tornos Mas (2022: 264) evidencian la actividad pericial extra procedimental de la Administración Pública cuando dicen que: "Entre sus múltiples cometidos, la Administración pública es hoy día una potente proveedora de conocimientos técnicos, científicos y artísticos".

Por otra parte, si bien la Ley de Procedimiento Administrativo exige que el peticionario delimite el objeto de la consulta, no establece que el informante se pronuncie, al menos, sobre los aspectos solicitados a manera de conclusión pudiendo eludir una solución jurídica concreta y coadyuvando a posibilitar la ambigüedad, los circunloquios o las generalidades sobre las cuestiones que se le han planteado, situación ésta muy frecuente en la práctica de la emisión de informes. Asimismo, el carácter facultativo de los informes debería tornarse, con carácter general, en preceptivo, para aumentar la seguridad jurídica de la actuación administrativa y de esta manera dar claridad y poner orden en la resolución del procedimiento iniciado.

El hecho de que la solicitud de informe posea los defectos que se acaban de resaltar tiene implicaciones importantes, puesto que permiten, al menos, indirectamente, que las personas u órganos informantes cuando reciben la petición puedan terminar eludiendo la finalidad para que se pidió el informe e imposibilite la resolución del procedimiento administrativo, conculcando los principios de eficacia y eficiencia que debe presidir toda actuación administrativa.⁹

2.2. Estructura (ordenada o desordenada) del informe

En cuanto al informe propiamente dicho, la Ley de Procedimiento Administrativo no establece qué orden ha de tener, qué parámetros ha de poseer para su correcta elaboración, ni cómo ha de confeccionarse. En definitiva, no fija la estructura ni el *modus operandi* del informe. Sería conveniente y contribuiría a una mayor seguridad jurídica que se estableciera una mínima configuración.¹⁰ A este respecto, se ha de hacer una puntualización. Habría que diferenciar la estructura de aquellos informes que resuelven una cuestión de carácter técnico, jurídico o económico que se suscita en el seno de un procedimiento administrativo en cuyo caso la estructura estaría formada por unos antecedentes de hecho, unos

⁹ Rastrollo Suárez (2017: 2-6) pone de relieve la necesidad de garantizar la productividad y efectividad de la Administración Pública y, por ello, de evaluar la actividad de las personas u órganos que materializan el desempeño de las funciones administrativas. Una mayor delimitación de la norma administrativa básica en cuanto a la forma y fondo de la petición de informes podría contribuir a combatir la ineficacia, la ineficiencia y a que la evaluación del trabajo de los órganos o empleados públicos dedicados a la elaboración de informes pudiese ser supervisada convenientemente.

¹⁰ Cierco Seira (2001: 217) advirtió que la regulación de la estructura del informe se debería perfeccionar habida cuenta de la influencia decisiva que tiene en el correcto desenvolvimiento de la solución jurídica que aporta a la resolución de cualquier procedimiento administrativo.

fundamentos y unas conclusiones que versaran sobre el objeto solicitado por el peticionario del informe, de aquella estructura de los informes que no formaran parte del procedimiento administrativo y que se confeccionasen para la toma de decisiones de un órgano administrativo, en cuyo caso la estructura del informe podría gozar de una mayor libertad formal, pero en todo caso habría una parte factual, otra parte discursiva y unas recomendaciones finales a modo de conclusiones. La razón de la necesaria concreción de la estructura de los informes, ya sean éstos jurídicos, técnicos o de cualquier otra índole, dentro o fuera del procedimiento administrativo, es que constituye uno de los criterios cualitativos de su valor.¹¹

2.3. Evacuación del informe: el plazo (habitualmente incumplido) de emisión

En cuanto a la emisión de los informes, la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 80) establece su carácter facultativo –frente a la excepcionalidad de naturaleza preceptiva establecida por la legislación sectorial–, el formato electrónico de su emisión y el plazo para su elaboración (y sus efectos en determinadas circunstancias). Pues bien, a este respecto se encuentran varias deficiencias en la redacción y planteamiento que, en muchas ocasiones, están distanciadas de la realidad que experimentan los funcionarios u órganos informantes a la hora de desempeñar su trabajo con la materialización de su opinión a través de los informes.

Por una parte, se ha de destacar que es loable la obligación que señala el legislador de que los informes se emitan a través de medios electrónicos. Sin embargo, la Ley de Procedimiento Administrativo no da la posibilidad de que el informe se plasme en formato papel y pueda ser entregado a las personas físicas que han decidido, porque así lo permite la Ley de Procedimiento Administrativo (artículo 14.1), no relacionarse electrónicamente con la Administración Pública. Existe una importante discordancia en la Ley de Procedimiento Administrativo entre la utilización de medios electrónicos en la evacuación de los informes y el acceso no electrónico a los mismos por parte de los interesados que quieren mantener una relación jurídica no electrónica con la Administración Pública. Sería conveniente matizar esta

¹¹ Chaves García (2019: 108) trae a colación la importancia de la estructura y el orden en los informes de la Administración Pública cuando afirma que se deduce un: "Mayor valor del informe más riguroso, ordenado, completo y referenciado que del informe más laxo, desordenado y frívolo". Continúa diciendo que existen otros parámetros de valoración de los informes como el mayor valor del informe especializado sobre el genérico, el mayor valor del informe de la titulación de superior rango sobre la inferior o el mayor valor del informe del más experimentado sobre el más novel.

cuestión que podría entenderse contradictoria con el derecho de los interesados a elegir el formato con el que quieren relacionarse con la Administración, pues pueden conculcar de esta manera el derecho de los interesados a la recepción en papel de los informes evacuados electrónicamente.¹²

Por otra parte, se ha de poner de manifiesto que el plazo que la Ley de Procedimiento Administrativo otorga a los empleados u órganos informantes de diez días hábiles para la evacuación del informe es un brindis al sol. Es cierto que la propia norma establece que los informes se emitirán en este plazo: "...sin perjuicio de las responsabilidades en la demora". Pero no es menos cierto que no se regulan las posibles responsabilidades a las que se puede enfrentar por su incumplimiento. Queda pues al libre saber y entender de la Administración Pública competente el determinar el tipo y clase de responsabilidad en la que ha podido incurrir el empleado público en el ejercicio de esta función,¹³ aspecto que se podría corregir con su inclusión como falta disciplinaria muy grave, grave o leve en el artículo 95.2, 3 o 4 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, respectivamente.

Además, es cierto que los informes que se emiten en el seno de un procedimiento administrativo pueden ser de diferente tipo y que, atendiendo a su dificultad, podrían necesitar más tiempo para su elaboración. No obstante, el hecho de que se incumpla sistemáticamente el plazo de emisión de los informes, práctica corriente en la Administración Pública, es una manifestación de la inoperancia de la Administración en una cuestión tan relevante como el contenido cualitativo que se vuelca en un informe, multitud de veces determinante, para la resolución del asunto que se haya planteado. El incumplimiento permanente del plazo de emisión de los informes es una clara manifestación de la ineficacia administrativa.¹⁴ Sería

¹² Martín Delgado (2009: 188) llama la atención sobre el peligro de los procedimientos administrativos híbridos en los que se integran trámites electrónicos y trámites convencionales ya que en tales supuestos la Administración Pública debe ser especialmente rigurosa para evitar la vulneración de los derechos básicos del administrado de acceso al expediente y a toda la información en él contenida, en el marco del procedimiento administrativo del que forma parte.

¹³ Cierco Seira (2017: 1676) es contundente en criticar no tanto la expresa regulación que hace el legislador de exigir las responsabilidades pertinentes al que ha causado el retraso en la emisión del informe, sino al correlato consecuente en la concreción y exigencia de dicha responsabilidad.

¹⁴ Cierco Seira (2002: 115-116) siendo plenamente consciente de los atrasos y aplazamientos en la evacuación de informes, postula la necesaria racionalización del uso

necesario revisarlo para que se cumpla adecuadamente el tiempo que la Ley de Procedimiento Administrativo establece para su emisión. La evacuación de un informe en plazo aligeraría la tramitación y la resolución de un asunto al que el administrado tiene derecho y favorecería una práctica de buen gobierno.

2.4. Remisión del informe: obligatoriedad de su trazabilidad.

Otro aspecto sobre el que se ha de llamar la atención es el relativo a la remisión del informe a efectos de transparencia. En ninguna parte de su régimen jurídico se indica que debe hacerse constar la trazabilidad de los informes emitidos.¹⁵ La Ley de Procedimiento Administrativo deja en este aspecto mucho que desear puesto que, desde un punto de la eficiencia y eficacia administrativa y rendición de cuentas, no basta con que se regule la emisión de los informes, su clasificación, su formato, el plazo y las consecuencias de su incumplimiento, sino que debería exigirse su trazabilidad, especialmente para los informes emitidos en el procedimiento administrativo puesto que constituyen puntos claves y fijan criterios de actuación en la resolución de los asuntos y conflictos que se plantean.

Las Administraciones Públicas contemporáneas no pueden excluir de su modo de actuar la evaluación del cumplimiento de los plazos por ella establecidos. En definitiva, la trazabilidad de los informes en el proceso administrativo, cuyo punto final es su remisión, debería incorporarse a la estructura de funcionamiento ordinario de las Administraciones Públicas, máxime cuando los aplicativos informáticos pueden contribuir a integrar la trazabilidad de manera sencilla.

2.5. La publicidad de los informes: una asignatura pendiente

Junto a las deficiencias que se han mencionado, otro de los defectos más notables de la Ley de Procedimiento Administrativo relacionados en este caso directamente con la transparencia administrativa, es que no existe un deber general de publicidad de los informes emitidos por parte de las

del informe en el procedimiento administrativo, con el establecimiento de parámetros de control y seguimiento que permitan evaluar y prevenir los posibles incumplimientos temporales de la función consultiva de la Administración Pública.

¹⁵ Anderica Caffarena (2020: 107-108) destaca que las Administraciones Públicas, actoras proactivas en la toma de decisiones, entienden la publicidad de sus actuaciones y su trazabilidad como cargas que dificultan las funciones que sus órganos y empleados públicos tienen encomendadas. Sin embargo, añade que, el seguimiento y la evaluación de los procesos administrativos coadyuban a la constitución de un gobierno abierto con una permanente rendición de cuentas. En este campo, el control y supervisión formal y material de los informes adquiere, desde un punto de vista de la transparencia, importantes dimensiones.

Administraciones Públicas. Es una asignatura pendiente la generalización de la transparencia de los informes que se emiten en el transcurso de los procedimientos administrativos, con los límites de acceso que la propia Ley pudiera establecer. Constituye un reto de gran envergadura y entraña muchas dificultades de orden económico, técnico, práctico y cultural.

De todas ellas, la más costosa es el cambio de cultura administrativa sobre la transparencia que, en el caso de los informes, afecta de lleno a las personas que los elaboran y a los órganos administrativos para los que informan. Superado este inconveniente de naturaleza cultural, los problemas de tipo económico, técnico (formato, accesibilidad, límites) y práctico, se solventarán con más facilidad. Después de más de una década de vigencia de la Ley de Procedimiento Administrativo y, especialmente, con la publicación y aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de las Leyes Autonómicas de Transparencia y con base en la experiencia acumulada por los órganos administrativos, se podría acometer la ordenación de la publicidad de los informes puesto que mejoraría la transparencia administrativa al dar a conocer la Administración Pública, por sí misma, activamente, los criterios que la mueven y los fundamentos de las decisiones que se adoptan.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS INFORMES Y SU RELACIÓN CON LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Tras haber analizado algunos de los elementos críticos sobre los informes a partir de lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo en aspectos tan relevantes como su petición, su estructura, su evacuación, su remisión, su trazabilidad y su publicidad, cuestiones sobre las que se han propuesto algunas modificaciones imprescindibles para garantizar una mayor transparencia administrativa que implique una mejor rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, procede ahora comparar la naturaleza jurídica de los informes de la Ley de Procedimiento Administrativo con la establecida en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como un primer acercamiento a los informes en ella.

La finalidad de la comparación que se va a realizar es la de poner de manifiesto la todavía importante distancia desde un punto de vista jurídico que existe entre las dos normas con rango de Ley en lo que a los informes se refiere, cuando en realidad deberían tener más puntos en común. Los informes se conforman como instrumentos informativos valiosos para el

procedimiento administrativo y, a la vez, el paradigma de la transparencia de los informes recogido en la legislación sobre transparencia debe entrar a formar parte de la razón de ser de los informes emitidos en los procedimientos administrativos. No deja de ser significativo que, a pesar de que ambas normas regulan la misma institución, tengan perspectivas que ponen de relieve su distinto régimen jurídico.

3.1. Naturaleza jurídica del informe en la Ley de Procedimiento Administrativo y sus diferencias con la prevista en la normativa de transparencia

La Ley de Procedimiento Administrativo no recoge una definición de informe, si bien examina unas reglas mínimas de funcionamiento, tal y como se ha explicado con anterioridad: petición, tipología, formato de emisión, plazo y algunas circunstancias que se pueden plantear a la hora de su evacuación. Junto a ello, la Ley de Procedimiento Administrativo describe las consecuencias jurídicas del caso particular de los dictámenes en los supuestos de responsabilidad patrimonial, siempre en el ámbito del procedimiento. No obstante, el ordenamiento jurídico administrativo, aunque no conceptúa el término informe, lo reconduce a su carácter consultivo frente a otros informes que poseen un contenido de naturaleza más bien integrativa o pericial.¹⁶ Son pues, en todo caso, las actuaciones administrativas, normalmente a cargo de órganos especializados que sirven para ilustrar al órgano decisor, las que fundamentan en uno u otro sentido la resolución administrativa que se adopte.¹⁷

Frente al planteamiento del informe que la Ley de Procedimiento Administrativo ofrece y que se circunscribe al documento emisor de una opinión cualificada para la terminación y conclusión de un procedimiento administrativo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno presenta una noción de informe diferente puesto que su objeto no es tanto regularlo y modelarlo como facilitar la información en él contenida. La relación entre ambas disposiciones

¹⁶ Jiménez Cruz (1993: 555) justifica la existencia de diferentes tipos o clases de informes que existen en el ámbito de las Administraciones Públicas, diferenciando los informes que estrictamente tienen carácter consultivo, no decisorio y no vinculante, frente a otros informes de los que disponen las entidades del sector público que tienen carácter unificador o pericial, sin que el objeto de estos últimos tenga una función orientativa con finalidad resolutoria, sino más bien una labor de resumen de hechos y verificación científica.

¹⁷ Parada Vázquez (1993: 318) recalca y remarca la relevancia que tienen los informes en la instrucción de los procedimientos administrativos cuyo contenido fija las directrices de actuación y sirve con objetividad a los intereses públicos.

legales, en cuanto a su nivel aplicativo, ha generado problemas de interpretación jurídica especialmente a partir de lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley Estatal de Transparencia Pública en la que se aborda la regulación especial del derecho de acceso a la información pública en relación con el procedimiento administrativo¹⁸ cuyo contenido ha sido objeto de controversia y requeriría de la correspondiente aclaración por parte del legislador estatal.

Así pues, a partir de este presupuesto, las diferencias de lo que se entiende por informe en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley Estatal de Transparencia Pública son, entre otras, las siguientes. Pero antes de abordarlas es necesario apuntar que la distinción material de lo que se concibe por informe en las dos leyes es una manifestación clara de la regulación autónoma por la que opta el legislador, que impide la equiparación de tratamiento de la información pública a pesar de que ambas normas tengan carácter de legislación básica.¹⁹

En primer lugar, el concepto de informe en la Ley de Procedimiento Administrativo está incardinado exclusivamente en el proceso administrativo, mientras que las referencias que a ellos se hacen en la Ley Estatal de Transparencia Pública abarcan tanto a los informes evacuados en el seno de los procedimientos administrativos, como a los emitidos fuera de él por parte de órganos administrativos o instituciones públicas e incluso a

¹⁸ Fernández Ramos (2021b: 39), además de explicar el origen y la evolución del derecho de acceso o denegación a los registros y documentos e información recogida en los procedimientos administrativos y la influencia que ha tenido la Ley Estatal de Transparencia Pública en la Ley de Procedimiento Administrativo, profundiza en la relación que existe entre las dos Leyes a efectos de entender cuál es el nivel y el alcance de acceso de terceros no interesados en los procedimientos administrativos. En concreto, interpreta la Disposición adicional primera de la Ley Estatal de Transparencia Pública en el sentido de que la circunstancia según la cual la información objeto de solicitud se refiera a un procedimiento en curso o concluido no constituye en sí misma una limitación para el acceso a la información por parte de terceros, sino una exigencia para la aplicación del régimen de acceso previsto en la legislación de procedimiento por parte de los interesados.

¹⁹ Blázquez Expósito (2021: 175) refuerza la posición del legislador a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo 257/2021, de 24 de febrero de 2021, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo cuando dice que: "...el desplazamiento de las previsiones contenidas en la LTAIBG y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

los elaborados a partir de un contrato de servicios adjudicado mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.²⁰ En segundo lugar, la finalidad que al informe otorga cada Ley es distinta. Los informes en el procedimiento administrativo constituyen una opinión de expertos en la materia para dar criterio y fundamento a una resolución administrativa. En la Ley Estatal de Transparencia Pública, la finalidad del acceso a los informes es conocer su contenido material, contenido que será examinado y auditado por los ciudadanos o entidades solicitantes como sujetos participantes en el control de la acción pública.²¹

En tercer lugar, los destinatarios de los informes en una y otra Ley son distintos. En la Ley de Procedimiento Administrativo, el destinatario principal es el interesado, mientras que, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el destinatario puede ser cualquier persona, sin necesidad de acreditar un derecho subjetivo o interés legítimo. En cuarto lugar, la naturaleza jurídica del acceso al informe no es la misma.²² Para la Ley de Procedimiento Administrativo su razón de ser es particularmente el acceso al documento. Sin embargo, para la Ley Estatal de Transparencia Pública lo relevante es la información²³ contenida en el informe, sin perjuicio de los formatos en los que se haga constar.

En quinto lugar, las dos leyes recogen un contenido y un acceso a los informes diferente, si bien ambos se deducen indirectamente de su lectura. En la Ley de Procedimiento Administrativo se distingue entre informes

²⁰ Gimeno Feliú (2023: 88-91) aborda los problemas jurídicos derivados de la externalización de los servicios jurídicos de defensa, así como de los informes forenses, muy habituales por otra parte, contratados por las Administraciones Públicas.

²¹ Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2014: 8-9) explica como la Ley Estatal de Transparencia Pública ha calificado el derecho de acceso a la información de naturaleza puramente administrativa puesto que así se desprende de la estructura de la ley al entenderlo como un derecho que surge como consecuencia de la transparencia misma, cuando, en su opinión y en sintonía con los planteamientos de otros países de la Unión Europea, debería haberse anclado en el derecho a la comunicación pública libre del artículo 20 de la Constitución Española.

²² Guichot Reina (2023b: 45) es claro cuando afirma que el acceso a la información que se recoge en la Ley Estatal de Transparencia Pública no se circunscribe únicamente al acceso a archivos y registros, sino a cualquier tipo de información, obre o no en estos instrumentos administrativos.

²³ Barrero Rodríguez (2018: 226-227) puntualiza que: "...lo que se reconoce en la Ley [Estatal de Transparencia Pública] es el derecho a la información y no al documento, no siendo necesario, por lo tanto, que la información se encuentre previamente recogida en soporte documental para proporcionarla; lo que constituye, y así lo destaca por ejemplo la Resolución 142/2016, de 28 de septiembre de la GAIP, uno de los aspectos importantes de la nueva regulación general de la transparencia".

facultativos y preceptivos, vinculantes y no vinculantes con un acceso restringido. En la Ley Estatal de Transparencia Pública, se recogen distintos accesos a los informes.²⁴ Se pueden observar notables diferencias entre el informe de la Ley de Procedimiento Administrativo y el informe en la Ley Estatal de Transparencia Pública, de ahí la justificación de su tratamiento regulatorio separado, a pesar de que tienen el mismo elemento de unión: el informe y su contenido.

3.2. Aproximación al acceso a los informes en la Ley Estatal de Transparencia Pública

Para un acercamiento a la figura de los informes en Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es necesario delimitar antes su concepto a los efectos del presente trabajo de investigación.²⁵ Así pues, desde un punto de vista positivo, se puede entender por informes todos aquellos documentos que formalmente se emiten como tales y que, por lo tanto, constan de una estructura y un contenido determinado (con la incorporación de hechos, de datos o elementos similares, de consideraciones de tipo jurídico, económico o técnico y de conclusiones o recomendaciones), que se enmarcan en el seno de la labor desarrollada por una Administración Pública –habitualmente perteneciente a una unidad administrativa– ya sea en la confección de una disposición normativa, en el seno de un procedimiento administrativo o fuera de él, pero que, en todo caso, sirve para que el órgano competente tome y explique una decisión.

Por eso, desde un punto de vista negativo, se excluye de la noción de informes en el presente trabajo a los documentos que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno denomina dictámenes (entendiendo como tales las opiniones de expertos incardinados en órganos constitucionales o institucionales estatutarios y los emitidos por el Consejo de Estado o los Consejos

²⁴ En este sentido, García Rubio (2015: 207) afirma que el derecho de acceso a la información pública no está concebido como un instrumento para la tutela de derechos o intereses individuales, sino como un medio de control de los poderes públicos y de fomento de la participación ciudadana.

²⁵ Llama la atención que siendo tan relevante la función consultiva en el ámbito administrativo cuya máxima materialización es el informe, sin embargo, la doctrina no haya centrado su atención en ellos cuando la información que contienen posee un alto interés no solo en la toma de decisiones de los órganos competentes, sino también como información susceptible de ser conocida por la sociedad y los ciudadanos de cara a su acceso, control y fiscalización. Quizá sea la ausencia de definición una de las razones de su trato jurídico marginal.

Consultivos de las Comunidades Autónomas) y a los informes elaborados por órganos administrativos (sean unipersonales o colegiados, decisorios o no decisorios) por tener su propia regulación especial y problemática.²⁶

3.2.1. *Acceso a los informes relacionados con el ordenamiento jurídico y económico-financiero*

Los primeros informes que recoge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno están relacionados con aquellos que tienen algún tipo de relevancia jurídica o de trascendencia económico-financiera. Con respecto a los primeros, es decir, a los informes de relevancia jurídica, su contenido lo explicita expresamente el artículo 7.a) y d) de la Ley Estatal de Transparencia Pública, distinguiendo informes que adoptan forma de directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos, e informes que conforman los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular aquellos relativos al análisis de impacto normativo, aspecto este último regulado en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

A este tipo de documentos se les podría calificar de informes jurídicos de carácter consultivo, muy comunes en la Administración Pública, elaborados y firmados por los titulares o adjuntos de las Unidades Administrativas o de los Servicios Jurídicos de los que dispone cada Administración Pública y que tienen una repercusión extraordinaria en los asuntos sobre los que se pronuncian, fijando las líneas maestras hacia las que la actuación administrativa tiene que ir y garantizando la aplicación del principio de seguridad jurídica a los casos concretos que se plantean.²⁷ Es positiva la incorporación de los informes de relevancia jurídica en cuanto que el legislador quiere que la sociedad, además de garantizar la certidumbre

²⁶ Para un conocimiento más depurado de esta cuestión, es imprescindible el trabajo de Fernández Ramos (2021a: 17-44) en el que expone detalladamente la problemática de la regulación de la transparencia en la organización y funcionamiento de los órganos colegiados en cuyo seno, además de funciones decisorias, también se les encomiendan funciones consultivas de los que emanan dictámenes. Llama la atención que las tareas consultivas encomendadas a los órganos colegiados tengan una regulación detallada (del artículo 15 al 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), mientras que los informes elaborados por técnicos y órganos informantes, no posea un tratamiento similar, con las consecuencias negativas que tiene para la institución de los informes a nivel teórico y práctico.

²⁷ Bermejo Vera (2010: 88-90) resalta la importancia que tiene el hecho de que las actuaciones de las Administraciones Públicas contribuyan a la certeza y seguridad jurídica propia de un Estado de Derecho y eviten todas aquellas actividades que las disminuyan.

jurídica, conozca su contenido. Sin embargo, la actual configuración es muy restrictiva en cuanto a qué informes de relevancia jurídica se han de dar publicidad, privando a los ciudadanos de las razones de numerosas decisiones que fundamentan la acción pública.

En la Administración General del Estado los informes jurídicos son elaborados por la Abogacía del Estado.²⁸ En las Comunidades Autónomas, los informes están conformados por los Letrados de los Servicios Jurídicos de las instituciones autonómicas en su labor consultiva.²⁹ En las Entidades Locales el asesoramiento jurídico se presta por el secretario de la Entidad Local (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos) o por los titulares de la Asesoría Jurídica.³⁰ Además, la labor jurídica de la que emanan los informes puede también ser desempeñada por los titulares de las Unidades Administrativas al frente de las cuales suele estar un funcionario público que desempeña trabajos de interpretación jurídica y cuya función de asesoramiento se materializa en informes. Son, a nivel estatal, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Técnicos de Administración Civil del Estado; a nivel autonómico, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Técnicos de Administración Civil de cada territorio autonómico; y a nivel local, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Técnicos de Administración General. Los funcionarios públicos que se acaban de señalar pueden evacuar informes de los que se derivan interpretaciones sobre normas de carácter reglamentario y sobre cuestiones jurídicas que se suscitan tanto dentro como fuera del procedimiento administrativo.

²⁸ El régimen jurídico de su función consultiva, con un tratamiento específico de los informes, se recoge del artículo 55 al 64 del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado.

²⁹ Cada Comunidad Autónoma posee una normativa específica sobre la regulación consultiva de sus Servicios Jurídicos. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recoge del artículo 76 al 82 del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía; o en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en los artículos 4 y 5 de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la asistencia jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

³⁰ La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, regula las funciones de asesoramiento legal de los Secretarios (categoría de Entrada o categoría Superior) y de los Secretarios-Interventores de las Entidades Locales en los Municipios de régimen común en el artículo 92.bis.1.a) y 2.a) y c), y de los Secretarios del Pleno, de los Titulares de Apoyo a la Junta de Gobierno Local y de los Titulares de la Asesoría Jurídica en los Municipios de Gran Población en el artículo 122.5.e), en la Disposición adicional octava y en el artículo 129.1, respectivamente.

Pues bien, salvo en el caso de los informes jurídicos de la Abogacía del Estado y éstos solo con carácter parcial e incompleto,³¹ los informes jurídicos de los funcionarios no son expuestos sistemáticamente ni publicados en las plataformas de transparencia de las Administraciones Públicas correspondientes. Es por ello que contribuiría a mejorar significativamente la transparencia administrativa la publicidad general y ordenada de los informes evacuados por los empleados públicos para que los ciudadanos puedan conocer y se puedan informar de las razones y argumentos, jurídicos en este caso, que utilizan los órganos administrativos de las Administraciones Públicas en la toma de sus decisiones.

Con respecto a los informes con trascendencia económico-financiera, la Ley Estatal de Transparencia Pública obliga a que se publiquen, según ordena su artículo 8.1.e), los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización emitidos por los órganos de control externo. La obligación de publicar estos informes de naturaleza económico-financiera se circunscribe únicamente a los elaborados por el Tribunal de Cuentas y por los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, excluyendo los confeccionados ordinariamente por los servicios de control interno de la Administración (la Administración General de la Intervención del Estado, las Intervenciones de las Administraciones Autonómicas y las Intervenciones pertenecientes a la Administración Local).

Sería necesario y contribuiría a alcanzar altas cotas de transparencia administrativa que estos informes, de carácter auditor y de fiscalización interna, sean públicos con las limitaciones que establezca la Ley Estatal de Transparencia Pública, puesto que facilitaría el conocimiento general de cómo se gestiona y supervisa internamente el gasto público y evitaría muchos problemas, irregularidades e incluso posibles casos de fraude y corrupción que se pudiesen producir en el futuro.³²

³¹ La Abogacía General del Estado publica todos los años una Memoria de la actividad que desarrolla en la que está incluida la función consultiva que realiza y vuelca en informes jurídicos, si bien en ella sólo destaca los que considera más relevantes con un extracto de su contenido. Por lo tanto, si bien es un avance, queda por gestionar y articular que se publiquen todos ellos o su gran mayoría y si se decidiese que no se publicasen, procedería la oportuna justificación que, en muchas ocasiones, vendría explicada por la concurrencia de alguno de los límites que recoge el artículo 14 de la Ley Estatal de Transparencia Pública.

³² Cerrillo i Martínez (2011: 289-290) promueve la publicidad activa de la mayor parte de las actividades que desarrollan las entidades del sector público español como instrumento básico y clave de prevención de conductas corruptas o fraudulentas y resalta el impacto social significativo que tiene la difusión de la información pública.

3.2.2. *Informes relacionados con los límites de acceso a la información*

Junto al acceso a los informes relacionados con el ordenamiento jurídico y económico-financiero, la Ley Estatal de Transparencia Pública, siguiendo su sistemática, recoge otros informes relacionados con los límites de acceso a la información. Así hay algunos apartados del artículo 14.1 de la Ley Estatal de Transparencia Pública de los que se deduce la existencia de informes que, dependiendo del caso y supuesto en el que se hayan evacuado, tendrán los solicitantes acceso a ellos o no, pudiéndose abordar su contenido en varios grupos.

En un grupo se encontrarían los informes que se emiten en el ámbito de la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, en los términos que señala el artículo 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Se trata de informes evacuados en el seno de la posible comisión de un delito, de una falta y de una infracción administrativa o de carácter disciplinario, procedimientos todos ellos que se dan con cierta frecuencia en el funcionamiento de una Administración Pública, de manera que desde esta perspectiva existirán informes previos a la prevención, investigación y sanción de procesos penales y sancionadores vinculados temporalmente a la presunta comisión de delitos e infracciones administrativas, e informes posteriores a ellos. Mientras en el primer caso, cuando los procedimientos estén en curso, se denegará el acceso a la información contenida en el informe, en el segundo caso, cuando los procedimientos hayan concluido, se permitirá el acceso a la información. Se puede entender que este criterio temporal establecido por la Ley Estatal de Transparencia Pública como límite de acceso al contenido de los informes es adecuado puesto que garantiza la objetividad que todo procedimiento administrativo de gravamen ha de poseer.³³

En otro grupo se encontrarían los informes que se confeccionan en el desarrollo de las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control que tiene encomendada la Administración Pública, tal y como señala el

³³ Guichot Reina y Barrero Rodríguez (2023: 267-281), apoyados en la doctrina administrativa emanada de las resoluciones de los órganos administrativos que resuelven las reclamaciones contra las denegaciones de acceso a información pública solicitada por sujetos legitimados sobre el contenido de los informes emitidos una vez concluidos los procedimientos en los que se tramitan ilícitos administrativos, penales o disciplinarios, refuerzan esta posición al entender que la finalización del procedimiento es el parámetro más equilibrado para, por un parte, garantizar los derechos del investigado y, por otra parte, para que la acción pública pueda ser transparente y conocida por los ciudadanos interesados.

artículo 14.1.g) de la Ley Estatal de Transparencia Pública. La función de control y supervisión prevista en el ordenamiento jurídico administrativo que realiza la Administración Pública en el marco de sus competencias lleva consigo una labor de supervisión general de la industria, de la actividad o del servicio privado o público que se presta y se materializa en informes normalmente de naturaleza eminentemente técnica. Así, el contenido de los informes relacionados con los límites de acceso a la información vienen dados por el objeto de la función administrativa que desarrolla la Administración, distinguiendo de conformidad con este criterio, informes de vigilancia que tienen como finalidad el cuidado y atención del cumplimiento de las obligaciones asumidas por las empresas acreditadas o prestadoras del servicio, informes de inspección cuyo contenido han de contrastar y verificar permanentemente las normas vigentes con la realidad de la actividad o servicio ejecutado, e informes de control que versarán sobre el examen, comprobación y registro aleatorio de los compromisos a los que las empresas elegidas o contratadas se han obligado a cumplir.

En el caso de las funciones que se acaban de reseñar, el técnico u órgano informante deberá concluir si las empresas vigiladas, inspeccionadas o controladas actúan adecuada o inadecuadamente, sin perjuicio de las posibles responsabilidades civiles, penales o administrativas en las que puedan incurrir. El criterio para el acceso a los informes de vigilancia, inspección o control, vendrá dado por permitir el acceso e incluso dar publicidad a aquellos parámetros generales que la Administración Pública vaya a exigir en las actuaciones de vigilancia, inspección y control y, por el contrario, denegar el acceso a información materializada en informes de todo lo que tenga que ver con la programación y circunstancias (momento temporal y ubicación) de estas funciones administrativas³⁴ cuando suponga un perjuicio para los procesos judiciales y administrativos en los que se haya emitido el informe,³⁵ criterio general que responde adecuadamente con dar publicidad a las actividades de vigilancia, pero a la vez preservar la confidencialidad de las empresas inspeccionadas y vigiladas.

³⁴ Fernández Ramos y Pérez Monguió (2020: 170-174) están conformes con este criterio de aplicación, puesto que, de lo contrario, los derechos de las personas o compañías vigiladas, inspeccionadas o controladas podrían verse menoscabados antes de que los órganos administrativos se pronunciasen sobre la legalidad de las actividades desarrolladas por las empresas supervisadas.

³⁵ Rebollo Delgado (2017: 790) entiende correcta la denegación del acceso a los informes en estos casos porque, de lo contrario, puede suponer un grave perjuicio para la defensa del interesado en un procedimiento administrativo o del investigado o procesado en el ámbito judicial. Este principio de actuación salvaguarda el derecho básico a la tutela judicial efectiva, así como el interés público en juego.

Por último, se encuentra el grupo de informes relacionados con los límites de acceso a la información que tienen que ver con la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1.k) de la Ley Estatal de Transparencia Pública, de manera que, atendiendo a este límite, existen informes confidenciales o sometidos a secreto a los que no se tendría acceso porque desvirtuaría o podría influir o alterar la decisión a adoptar por la Administración Pública –en el presente o más adelante en el tiempo–, e informes públicos, entendiendo por tales aquellos que no están reservados en cuanto a su conocimiento y divulgación a determinadas personas implicadas en la adopción de un acuerdo.³⁶ En todo caso, la confidencialidad o publicidad del informe debe estar vinculada a los momentos concretos en los que se desarrollan los procesos de toma de decisiones, puesto que, una vez finalizado el procedimiento de toma de decisión, y siempre y cuando no condicionase la efectividad de expedientes futuros,³⁷ llevaría consigo el acceso al informe, parámetro de actuación que se entiende adecuado y proporcionado.

3.2.3.- Acceso a los informes relacionados con las causas de inadmisión

Además del acceso a los informes relacionados con el ordenamiento jurídico y económico-financiero y de los informes relacionados con los límites de acceso a la información, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno recoge también el acceso a los informes relacionados con las causas de inadmisión. El artículo 18.1 de dicha Ley Estatal de Transparencia Pública dispone que: "Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. c) Relativas a

³⁶ Olmedo y Noriega (2014: 53-66) son partidarios, por un lado, de una mayor apertura de información sobre los datos gubernamentales, incluidos todos aquellos que sirven de base a la toma de decisiones y, por otro lado, de la disminución del ámbito del secreto, de la confidencialidad y de las razones conforme a las cuales se han adoptado decisiones en el seno de los organismos públicos, contribuyendo de esta manera a un importante avance del gobierno abierto.

³⁷ Guichot Reina y Barrero Rodríguez (2023: 298-299) defienden que para aplicarse el límite de acceso a la información pública y, por lo tanto, impedir el acceso a los informes y a sus contenidos, deben darse simultáneamente dos requisitos: que el proceso de toma de decisiones por parte de la institución pública competente no haya finalizado y que, además, el conocimiento incluido en los informes supedita o comprometa actuaciones futuras.

información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”, artículo del que se deduce implícitamente la existencia de varios informes relacionados con las causas de inadmisión.

Unos informes relacionados con las causas de inadmisión se refieren a aquellos que se estén elaborando o que estén pendientes de publicación. Es frecuente en la Administración Pública que la solicitud de acceso a la información en general y a los informes en particular, esté pendiente de elaboración. Las razones pueden ser muy variadas, desde que el trámite de solicitud, evacuación, emisión y envío del informe no se haya producido, hasta que el informe del técnico u órgano informante esté en periodo de elaboración (dentro o fuera de plazo). Las circunstancias que se puedan dar en cada supuesto son numerosas. No obstante, del artículo 18.1.a) de la Ley Estatal de Transparencia Pública se puede deducir que existen informes acabados e informes inconclusos.³⁸ Los primeros se podrán facilitar, los segundos no. En el primer caso las solicitudes de acceso a la información se podrán autorizar si no concurre alguno de los límites establecidos en la Ley. En el segundo caso, la solicitud de acceso se denegará con carácter general. Así pues, esta regla que el legislador establece para el acceso a la información será adecuada siempre y cuando la inadmisión de los informes inacabados sea por motivos objetivos y no por motivos arbitrarios que busquen impedir o retrasar el acceso al informe.³⁹

También existen informes relacionados con las causas de inadmisión que vienen configurados por la literalidad de las palabras que se recogen en el artículo 18.1.b) cuando menciona a los “informes internos”, de las que parece deducirse que, frente a informes internos, existen informes externos. Esta diferenciación implícita de la Ley Estatal de Transparencia Pública entre informes internos y externos carece de sentido y es la manifestación de una técnica legislativa defectuosa. Los informes de naturaleza consultiva son internos en el sentido que se emiten en el seno de una Administración Pública y son externos desde el momento en el que entran a formar parte

³⁸ Blanes Climent (2017: 1119-1220) utiliza esta diferenciación en tanto en cuanto sirve como directriz que contribuye a que los órganos administrativos que reciben solicitudes de acceso a informes puedan fácilmente responder a la estimación o desestimación de la petición realizada.

³⁹ Sierra Rodríguez, Galdámez Morales, González Moro, Cruz Mantilla de los Ríos y Pérez Conchillo (2021: 231) traen a colación la doctrina del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, poniendo de manifiesto que: “...la doctrina [jurisprudencial] ha estimado que este fallo establece un “criterio equitativo” cuando impone a la Administración la carga de probar la procedencia de la causa de inadmisión, puesto que la pasividad de la Administración (en abierto incumplimiento de sus obligaciones legales) obliga en estos casos al ciudadano a presentar su reclamación ‘a ciegas’”.

del expediente administrativo y son esenciales para la resolución del asunto que se plantee.⁴⁰ No obstante, ha sido el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno el que ha definido los términos "informe interno" al vincularlo con el carácter auxiliar o de apoyo de la información que contienen y no con la denominación o *nomen* del escrito que se conforme o se incorpore al expediente.⁴¹ Dependiendo de lo que finalmente se interprete con respecto al texto sobre el que se quiere tener acceso se admitirá o no el acceso a la información recogida en el informe.

Finalmente, también existen otros informes relacionados con las causas de inadmisión. Se extraen del artículo 18.1.c) de la Ley Estatal de Transparencia Pública. Son los que requieren de tiempo para reformular la información solicitada. Así pues, en este caso, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno diferencia entre informes ya elaborados que no necesitan reconsideración ni una nueva redacción, e informes que deben ser susceptibles de reelaboración para poder contentar y satisfacer la solicitud de información del ciudadano o de la entidad que haya pedido acceso al informe, tanto si para ello es necesario

⁴⁰ Hay que recordar lo que prescribe al respecto el artículo 70.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo sobre el "informe interno", diferenciándolo del resto de documentos que conforman el expediente administrativo: "No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento". Posición matizada en el artículo 37.f) de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Navarra cuando establece que: "No podrán considerarse como información de carácter auxiliar o de apoyo los informes jurídicos, técnicos, económicos y de otro orden, que formen parte del expediente o que guarden relación con las resoluciones y otros actos administrativos".

⁴¹ El Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, relativo a las causas de inadmisión de solicitudes de información de carácter auxiliar o de apoyo, en su página 3, delimita la noción de informe interno o similar en el siguiente sentido: "...En tercer lugar, este Consejo de Transparencia entiende que una solicitud de información auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final."

acudir a diferentes fuentes de información o carece de los medios técnicos para extraer y explotar la información concreta que se solicita, como si, aun disponiendo de la información en un determinado formato, se necesita rehacer el informe para ofrecer otro con un contenido distinto que permita su disposición y acceso adecuado.⁴² Si el informe no requiere de reelaboración se admitirá la solicitud de acceso al mismo. Si por el contrario necesita que se reconfigure su contenido, entonces se inadmitirá la solicitud de acceso, si bien esta habitual decisión administrativa tiene matices.⁴³ En todo caso, el tiempo o plazo de la reelaboración de los informes debe ser proporcional a la información solicitada y nunca indeterminado.

4. TRASCENDENCIA MATERIAL DE LOS INFORMES EN LA LEY ESTATAL Y EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE TRANSPARENCIA: BIENINTENCIONADAS Y VOLUNTARISTAS, PERO INCOMPLETAS Y DESCOORDINADAS

En el apartado anterior hemos examinado la naturaleza jurídica de los informes y su relación con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Por una parte, se ha explicado la noción del informe en la Ley de Procedimiento Administrativo y las diferencias más importantes con su configuración en la Ley Estatal de Transparencia Pública. Por otra parte, se ha analizado, desde un punto de vista aproximativo, el nivel de acceso a los informes en la Ley Estatal de Transparencia Pública atendiendo a la sistemática y formalidad de la Ley, distinguiendo el acceso a informes relacionados con su relevancia jurídica y económico-financiera, informes relacionados con los límites de acceso a la información pública y el acceso a informes relacionados con los motivos y las causas de inadmisión con la correspondiente opinión crítica sobre algunos parámetros establecidos en la Ley Estatal de Transparencia Pública. Se va a desarrollar en este momento cómo plantea la Ley Estatal de Transparencia Pública los informes desde un punto de vista material,

⁴² Barrero Rodríguez (2017: 22-33) detalla, con base en numerosas resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que la causa de inadmisión por reelaboración puede venir originada porque ha de elaborarse expresamente haciendo uso de diferentes fuentes de información, porque el sujeto obligado carece de los medios técnicos que son necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita o porque la Administración Pública teniendo solamente la información en un determinado formato, ésta no es reutilizable en los términos que señala la Ley.

⁴³ García Muñoz (2019: 79) apostilla que no procederá la inadmisión cuando requiera: "...una simple tarea de recopilación, en el sentido de tener que acudir a varias fuentes y unidades internas de información bajo el control de la unidad administrativa requerida".

pudiendo afirmar como defecto principal la ausencia de publicidad activa de cualquier tipo de informe independientemente de su objeto.⁴⁴

4.1. Informes sobre aspectos institucionales, organizativos y de naturaleza económica y presupuestaria: simple recopilación de datos sin vincularlos con objetivos estratégicos

Los artículos 6, 6.bis y 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, relativos a la información institucional, organizativa y de planificación, al registro de actividades y a la información económica, presupuestaria y estadística, constituyen uno de los pilares sobre los que se fundamenta gran parte de la publicidad activa de la información pública. Se podría decir que se erigen en artículos iniciáticos aplicados por las Administraciones Públicas de todos los niveles territoriales, cuyo contenido se ha materializado en los Portales de Transparencia y a partir de los cuales se puede ampliar, detallar o mejorar la información. Gran parte de esta información se suele concretar en informes. Las características que podrían categorizar a este conjunto de artículos recogidos en la Ley Estatal de Transparencia Pública podrían reconducirse a los siguientes, sin perjuicio de que pudieran existir otras.

Así pues, una nota característica de este grupo de artículos en los que se diseña el contenido mínimo de publicidad activa sobre información pública de los sujetos obligados es el predominio de recopilación de datos –cuya plasmación puede adoptar forma de informe– que se exigen para que los destinatarios, los ciudadanos y la sociedad civil en general, puedan acceder a ellos, fiscalizarlos y controlarlos. Se reclama pues a las Administraciones Públicas el esfuerzo por recopilar datos fiables y publicarlos regularmente. Para que esta recopilación de datos sea eficaz, tiene que estar actualizada –característica esta habitualmente incumplida por las Administraciones Públicas– porque de nada serviría que no lo estuviera pues llevaría a la confusión y a una inadecuada transparencia, además de demostrar la ineficacia de la Administración Pública valedora, en principio, de los datos que aporta.

⁴⁴ Lo mismo se puede afirmar según lo planteado y recogido en las legislaciones autonómicas de transparencia en las que la publicidad activa de los informes no es general sino restringida en los términos en ellas establecidas, salvo la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, en la que hay un reconocimiento expreso de publicar los informes según prescribe su artículo 8.1.h): “La Administración pública, en aplicación del principio de transparencia, debe hacer pública la información relativa a:…h) Los informes y estudios.”

Esta recogida de datos y su publicación puede ser sugestiva en el primer momento en el que se hacen públicos. Sin embargo, los datos fiables publicados por sí mismos no son nada si no van acompañados de referencias al cumplimiento de objetivos y metas previamente fijadas y aprobadas que contribuyan a la mejora de los servicios públicos. Es por ello que la recopilación de datos y su publicación deberían ser completadas y complementadas con una planificación y evaluación objetiva de lo que cada Administración Pública, en el ámbito de sus competencias, quiere conseguir, actuaciones que, en numerosas Administraciones, especialmente en las Locales, no están integradas.⁴⁵

Otra nota que caracteriza a los aspectos institucionales, organizativos y de naturaleza económica y presupuestaria recogida en la Ley Estatal de Transparencia Pública es que está volcada particularmente en aspectos económicos y patrimoniales⁴⁶ –con menos relevancia, por tanto, de los referidos al área institucional, organizativa o de planificación– y de manera especial al gasto público, lo que en muchos casos requiere que sean elaborados por personas cualificadas.

Son los datos sobre contratos públicos, sobre subvenciones, sobre convenios, sobre presupuestos, sobre cuentas anuales, sobre retribuciones, sobre declaraciones de bienes y actividades, sobre calidad de los servicios públicos o sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas, las materias objeto de publicidad activa. Sin embargo, se excluyen de la publicidad activa otros aspectos tan importantes como los relacionados con impuestos, tasas, contribuciones especiales, tarifas, precios públicos, prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario, venta de bienes muebles e inmuebles, prestaciones sociales, exenciones, supuestos de no sujeción, bonificaciones, operaciones de tesorería, operaciones de crédito a medio y largo plazo o el nivel de endeudamiento de cada Administración Pública.

⁴⁵ González Romera (2024: 40) es clara al llamar la atención sobre las actualizaciones de los datos de las Administraciones Públicas en los soportes electrónicos cuando afirma que: "la actualización de datos sigue siendo una tarea pendiente. Todavía son bajas las frecuencias de actualización, la datación de los mismos y, en muchos casos, los procesos de actualización y publicación son manuales, siendo esto una barrera para la generalización del uso de los datos".

⁴⁶ Sánchez de Diego Fernández de la Riva (2022: 186-187) explica la especial predilección que la Ley Estatal de Transparencia Pública tiene por la publicación de datos de naturaleza económica y patrimonial, frente a otro tipo de información en la que el contenido económico es menos relevante.

Datos todos ellos que deberían publicarse con informes de manera generalizada, ordenada, frecuente, accesible y entendible.

Otra nota que se desprende de una detenida lectura de los aspectos institucionales, organizativos y de naturaleza económica y presupuestaria susceptibles de información pública es la mixtura de exigencias concretas de publicidad con otras obligaciones más bien abstractas que no delimitan el grado de concreción del objeto de la información a publicar. Paradigmático es el contraste que existe entre el detalle de los aspectos sobre los contratos del sector público que se han de publicar⁴⁷ –que, además, posee su propio régimen jurídico de transparencia en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público–, con una mención genérica de publicidad de la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos cuyo contenido se remite a los términos que defina y fije cada Administración Pública competente. Sería más adecuado establecer un común denominador, también, en el listado de las obligaciones puntuales que se exijan sin que unas estén más desarrolladas que otras.

La última nota que se puede extraer del conjunto de artículos que se están analizando, en los que se diseña el contenido mínimo de publicidad activa de las Administraciones Públicas, es la descoordinación de las materias objeto de publicidad entre lo previsto en la Ley Estatal de Transparencia Pública y lo exigido en las Leyes Autonómicas de Transparencia puesto que no existe uniformidad en cuanto a los tipos de informe que cada Administración ha de publicar desde un punto de vista activo, salvo el mínimo exigido en la legislación estatal.⁴⁸

4.2. Informes con relevancia jurídica: fijación de pautas a seguir por los administrados

Tras haber estudiado cómo en los informes sobre aspectos institucionales, organizativos y de naturaleza económica y presupuestaria hay un

⁴⁷ El artículo 63.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece la información relativa a los contratos que, al menos, se deberá publicar. Entre el contenido que se ha de publicar destaca, por ejemplo, la memoria justificativa del contrato, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato, las licitaciones, las adjudicaciones o los contratos formalizados.

⁴⁸ Rams Ramos (2018: 49) llama la atención sobre la falta de coordinación entre la legislación estatal de transparencia y las leyes autonómicas de transparencia, que necesitan de una mayor integración para lograr una verdadera efectividad del principio de transparencia en todas las Administraciones Públicas.

predominio de recopilación de datos sin vinculación con objetivos estratégicos, especialmente de aquellos que tienen relación con el gasto público en los que se enumeran las obligaciones pormenorizadas en algunas cuestiones con exigencias abstractas y generales en otras materias y en las que las responsabilidades de publicar información mediante informes varía de unas Comunidades Autónomas a otras –salvando el contenido básico establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno–, se va a abordar ahora el contenido material de los informes con relevancia jurídica a los que se hace mención en su artículo 7.

La importancia de la información con relevancia jurídica está fuera de toda duda. España es un Estado Social y Democrático de Derecho donde rige el principio de legalidad y de seguridad jurídica. Por eso, la inclusión en la Ley Estatal de Transparencia Pública de un apartado específico sobre información con relevancia jurídica es una manifestación más de la intención y voluntad expresa del legislador de mejorar el Estado de Derecho con la publicación de numerosos documentos-informes sobre cuestiones tan relevantes desde un punto de vista jurídico como la elaboración de leyes – en todas sus modalidades– y la confección de reglamentos, o con la publicación de informes y memorias sobre leyes, reglamentos, directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. Todos ellos pueden contribuir a aumentar la calidad de nuestras instituciones democráticas, mejorar la prestación de los servicios públicos y apuntalar el Estado de Derecho.

Por ello, las cautelas que establece el artículo 7 de la Ley Estatal de Transparencia Pública sobre la publicidad de informes con relevancia jurídica es fundamental. Sin embargo, posee varias deficiencias cuya corrección puede mejorar su contenido tanto en su planteamiento como en su ejecución. El artículo 7 sólo hace una mención literal a este tipo de documentos, en su apartado d), indicando que se publicarán los informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.⁴⁹

⁴⁹ Baquero Pérez (2021: 105) apunta que en la publicación de los textos normativos debe hacer referencia no solo a los informes, sino a todo el entorno que ha colaborado en la producción normativa: "...las unidades de publicación no deben perder de vista que los servicios que ofrecen son servicios de publicación legislativa. Para que la sociedad disponga de la mayor información jurídica posible se deben ofrecer no sólo los textos originales de la legislación, sino también los Proyectos de Ley (así como, otros

Sin embargo, también recoge otras alusiones, en este caso tácitas o indirectas, a los informes. Por un lado, con el tratamiento de la institución jurídica del dictamen en sus apartados b) y c), entendido y circunscrito a los documentos que emanan de los órganos constitucionales o estatutarios cuya incorporación al proceso de toma de decisión es preceptiva y cuyo contenido se considera de especial valor para la mejora de las leyes y de los reglamentos, respectivamente.

Por otro lado, el apartado a) del artículo 7 realiza un tratamiento especial a todo escrito que, de una manera u otra, sin precisar el tipo de documento específico o formato con el que se debe mostrar la información, tenga consecuencias jurídicas, indicando que se deberán publicitar las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. Sobre este punto se pueden realizar varias consideraciones.

De una parte, y si bien las directrices, las instrucciones, los acuerdos y las circulares no son informes jurídicos *stricto sensu*, sin embargo, sí pueden serlo, en algunas ocasiones, aquellos documentos consistentes en respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos.⁵⁰ En todo caso, serán informes jurídicos aquellos documentos que –poseyendo o no forma y estructura de informe– interpretan la norma y la aplican al caso concreto (es el objeto de los informes) y que en muchas ocasiones tienen efectos jurídicos bien por sí mismos,⁵¹ bien porque se incorporan a las resoluciones de numerosos procedimientos administrativos o bien porque colaboran en la aprobación de decisiones estratégicas de las Administraciones Públicas.

De otra parte, es claro según la literalidad del apartado a) del artículo 7 de la Ley Estatal de Transparencia Pública que las Administraciones Públicas deben publicar todo documento que suponga algún tipo de interpretación o

documentos, como dictámenes, informes, etc.) y los textos consolidados, junto con un análisis jurídico, y también debe haber trazabilidad entre ellos".

⁵⁰ Ejemplo manifiesto del buen hacer de la publicidad de las consultas realizadas por ciudadanos, son las respuestas escritas a las aclaraciones tributarias que realizan los contribuyentes a la Dirección General de Tributos perteneciente a la Administración tributaria estatal a las que se puede acceder a través del siguiente enlace: <https://petete.tributos.hacienda.gob.es/consultas>.

⁵¹ En materia urbanística algunos de los informes evacuados por los técnicos o los órganos informantes son decisorios por sí mismos, incluso pueden llegar a ser constitutivos de delito sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, cuando son manifiestamente ilegales y concurre dolo. Así lo establece el artículo 320 del Código Penal.

que tenga efectos jurídicos en relación exclusivamente con las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares, consultas de particulares o de otros órganos administrativos. Quedan fuera, por lo tanto, todos los informes jurídicos que no estén relacionados con ellos. La Ley Estatal de Transparencia Pública acota la información pública, por un lado, a documentos con consecuencias jurídicas *ad intra* de las Administraciones Públicas y, por otro lado, a acuerdos que tienen efectos jurídicos *ad extra* por las respuestas a consultas de los particulares o de otros órganos administrativos. Sin embargo, el texto legal de transparencia no recoge el deber de publicidad de otros documentos que supongan una interpretación o tengan efectos jurídicos diferentes a los delimitados en el artículo 7. Debería corregirse este criterio y favorecer la publicación general de los informes jurídicos sin que ésta se circunscriba a los supuestos que el artículo 7 recoge.

Así pues, a raíz de todo lo expuesto y después de más de una década desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno sería imprescindible ampliar la publicidad activa a otro tipo de información pública⁵² entre la que se deberían encontrar los informes que los Servicios Jurídicos emiten en el ejercicio de sus funciones cuando proceden a realizar interpretaciones de la norma. La razón de fondo de que así sea se ha de buscar en la finalidad de los informes con relevancia jurídica en cuanto que establecen los criterios a seguir y los parámetros de actuación práctica ante situaciones fácticas que se produzcan en el ámbito material, funcional y territorial del ordenamiento jurídico administrativo.⁵³

⁵² Sierra Rodríguez (2022: 47) propone la necesaria revisión y ampliación de la información que debe estar publicada porque ya ha pasado tiempo suficiente como para que se pueda elevar el nivel de transparencia exigible, e interpela al legislador a que permita el acceso a catálogos de datos abiertos y la apertura real de los registros públicos para hacer realidad la reutilización y la explotación de la información, lugares en los que ocupan un lugar preeminente los informes.

⁵³ Existen algunos órganos administrativos cuyos informes son publicados con el objeto de establecer las pautas a seguir ante situaciones jurídicas concretas como los presentados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con sus Criterios Interpretativos de la Ley Estatal de Transparencia Pública (o el Consejo de Transparencia Valenciano) o la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado con sus informes, dictámenes o recomendaciones en materia de contratación pública. En situación muy similar, aunque con matices, destaca el acceso público a los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado y por los Órganos Consultivos de naturaleza análoga de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. No obstante, una publicidad generalizada y ordenada de los informes en las Administraciones Públicas, en todo tipo

4.3. Ausencia de tratamiento de los informes de naturaleza técnico-científica en la legislación de transparencia

En el epígrafe anterior se ha analizado la cuestión material de los informes con relevancia jurídica y se ha criticado parcialmente el contenido del artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dedicado a esta cuestión por entender que la cultura de la transparencia, aunque ha dado y está dando grandes pasos en la rendición de cuentas y en la exposición de las razones adoptadas en los procesos de toma de decisiones de las Administraciones Públicas, puede crecer, entre otras medidas, con la ampliación del ámbito de publicidad activa de los informes jurídicos con la finalidad de dar a conocer las pautas a seguir por los administrados en cada Administración Pública, dentro de la enmarañada, compleja e intrincada interpretación que existe de las normas jurídicas españolas.⁵⁴

Pues bien, se va a resaltar y desarrollar a continuación el contenido de un tipo de informe que merece especial atención y que, sin embargo, no se relaciona, ni se trata, ni se tiene en cuenta en la Ley Estatal de Transparencia Pública –aunque sí excepcionalmente en algunas Leyes Autonómicas de Transparencia– y que, sin embargo, es fundamental en la actividad actual de la Administración Pública: los informes de carácter técnico-científico.

Por una parte, es fundamental entender el contexto cultural, económico, social, político y jurídico en el que nos encontramos –que nada tiene que ver con el existente en nuestro país hace apenas una década– a la hora de actuar y tomar decisiones por parte de las Administraciones Públicas y que tiene una repercusión importante en el trasfondo de lo que en este momento nos ocupa que no es otra cosa que los informes de carácter técnico-científico. Es la complejidad de la sociedad en la que vivimos donde la técnica ha invadido grandes áreas del actuar humano y por tanto también de las Administraciones Públicas, garantes, por un lado, y prestadoras, por otro lado, de los servicios básicos –y no tan básicos– de la comunidad política, la que hace que las soluciones no puedan abordarse desde una perspectiva superficial, ni que sea una opinión apenas formada en una materia y por tanto

de ámbitos, mejoraría enormemente la seguridad jurídica de los aplicadores del Derecho y de los administrados.

⁵⁴ Mora Sanguinetti (2022: 235) expone certeramente que la complejidad en la interpretación de las normas hace referencia a un problema formal, no solo material o de contenido, tiene que ver con posibles excesos reguladores, con redacciones deficientes de las normas o con un diseño mejorable de las relaciones entre ellas y está amplificada por la vigencia de un número excesivo y desproporcionado, lo que implica impactos negativos en su comprensión y aplicación.

insustancial la que resuelva las cuestiones problemáticas que se planteen, sino que es la especialidad técnica una de las herramientas necesarias para afrontar las difíciles situaciones que aparecen en el devenir de la actuación administrativa.⁵⁵

De ahí que sea imprescindible que los órganos administrativos se dejen asesorar, no solo desde un punto de vista jurídico y económico, que son los puntos de vista que habitualmente se han manifestado en los informes, sino también desde una perspectiva técnico-científica, plasmada formal y materialmente en informes de personas, empresas, entidades sin ánimo de lucro, organismos públicos o privados, grupos de interés o expertos, todos ellos cualificados en la materia.⁵⁶

Esta tecnificación de la economía, del comercio, de la sociología, de la arquitectura, de la ingeniería, de la sanidad, de los servicios, etc., que implica grandes dosis de especialización también en la Administración Pública, tiene como consecuencia que cualquier problema que se plantee en la órbita administrativa requiera de dictámenes sobre estas materias que permitan tener un conocimiento abierto e integrador, profundo en definitiva, para adoptar la mejor decisión con la finalidad de proteger el interés público y satisfacer las necesidades ciudadanas de manera equilibrada y proporcionada.

Por otra parte, es necesario poner de relieve que tanto la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno como la mayor parte de las Leyes Autonómicas de Transparencia no tratan el deber de ejercitar la publicidad activa de los informes técnico-científicos que sostienen las posiciones de los acuerdos de las Administraciones Públicas. Es pues una deficiencia de la mayor parte de ellas que no conste la obligación de publicar estos particulares informes, muy habituales en los asuntos administrativos y muy poco valorados por la legislación administrativa común y por la normativa de transparencia. Sin

⁵⁵ Esteve Pardo (1999: 14-27) dio la clave de unos de los problemas a las que las instituciones públicas contemporáneas iban a tener que hacer frente en el mundo globalizado que se avecinaba y que la realidad ha ido constatando con el transcurso de los años: la introducción de procedimientos técnicos modernos en las ramas de producción y en los servicios que no los empleaban con las derivadas para la asunción del riesgo, para la delimitación de las responsabilidades de todo tipo que pudieran surgir y para su concreción en el mundo del Derecho.

⁵⁶ Mallart (1955: 91-92), tratando la relación entre la organización y la dirección científica, consideraba que el progreso de la Administración Pública y el movimiento de las empresas hacia la tecnificación eran y son coincidentes en el marco de un proceso de mejora continua en el que las sinergias entre ambas son imprescindibles para la solución de los problemas que se plantean en la sociedad.

embargo, existen varias excepciones a la regla general en la que los legisladores autonómicos sí han prestado atención a este tipo de opiniones cualificadas. Están recogidas en la Ley de Transparencia de Castilla-La Mancha, en la Ley de Transparencia de Cataluña y en la Ley Foral de Transparencia Navarra.

Así, la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha regula, en el artículo 11.1.2º, la exigencia de publicar informes técnicos pero únicamente los referidos a los planes y programas anuales y plurianuales de carácter general y sectorial que establezcan las directrices estratégicas de las políticas públicas. La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña recoge en su artículo 12.2 la misma obligación de publicidad activa sobre informes técnicos que en la Ley de Transparencia de Castilla-La Mancha, además de añadir, en el artículo 13.1.d), el deber de publicitar los informes técnicos emitidos en los procesos de contratación.

Finalmente, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Navarra, junto a la obligación de publicar informes jurídicos, técnicos y de intervención económica relacionados con el proceso de contratación (artículo 23.1.11º y 12º), dictamina que se publiquen los informes técnicos y jurídicos sobre autorizaciones ambientales integradas y licencias ambientales (artículo 28.2.a)). Por todo lo expuesto, se puede concluir que, salvo las contadas excepciones reseñadas, la publicidad de los informes técnico-científicos está excluida de la legislación de transparencia, lo que requeriría de una revisión y de su incorporación general al ámbito objetivo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de las Leyes Autonómicas de Transparencia con la finalidad de explicar ante los ciudadanos y la sociedad las razones técnico-científicas que acompañan a las resoluciones de las Administraciones Públicas y puedan éstas rendir cuentas y ser controladas de la manera oportuna por la opinión pública y los sujetos legitimados.

4.4. Otros informes exigidos por la legislación autonómica de transparencia

Una vez analizada la ausencia de tratamiento de los informes de naturaleza técnico-científica en la legislación de transparencia con las excepciones señaladas, se procede finalmente a estudiar cuáles son los informes que, a diferencia de la legislación estatal, exigen las Leyes Autonómicas de Transparencia en varios ámbitos.

El primer ámbito en el que se evidencia un mayor número y tipo de informes que se han de publicar en la legislación de transparencia autonómica con respecto a la estatal, es en el jurídico-económico. Es el ámbito más numeroso y trata de explicar cómo se han gestionado los recursos jurídicos y económicos de las Administraciones autonómicas, es decir, trata de comunicar la eficiencia en la gestión o la relación óptima entre medios y fines.⁵⁷ Así pues, en la normativa autonómica se exigen informes anuales sobre los recursos administrativos y contenciosos administrativos presentados (Navarra),⁵⁸ informes sobre la evaluación normativa (Valencia y Canarias),⁵⁹ informes de los Servicios Jurídicos (Valencia), informes jurídicos, técnicos y económicos en los procesos de contratación (Navarra, Cataluña y Cantabria, en este último caso sobre proyectos y obras), informes sobre la fiscalización interna en el gasto público (Cantabria, Castilla-La Mancha, Valencia, y Navarra, en este último caso con mención expresa a los reparos de la Intervención), informes sobre el nivel de ejecución de los presupuestos autonómicos (Castilla-La Mancha mensualmente y Navarra trimestralmente), informes sobre la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Canarias, Cantabria y Madrid), informes sobre el seguimiento de los planes económico-financieros, planes de ajuste y planes de reequilibrio para hacer frente al déficit (Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Navarra), informes sobre morosidad (Castilla-La Mancha y Navarra) e informes sobre la recaudación (Cataluña, aunque únicamente en este caso sobre aspectos estadísticos).

El segundo ámbito en el que se evidencia un mayor número y tipo de informes en la legislación de transparencia autonómica con respecto a la estatal, en cuanto a la publicidad activa se refiere, es el relativo a la programación y evaluación de políticas públicas y participación ciudadana. En este grupo, la normativa autonómica sobre transparencia, a diferencia de la estatal, exige informes sobre el cumplimiento de objetivos previstos y su evaluación en diversas materias (Navarra, Murcia, Valencia, Cataluña y Cantabria), informes sobre la evaluación del Plan de Subvenciones (Murcia), informes de evaluación de quejas, sugerencias, agradecimientos y

⁵⁷ Vaquer Caballería (2011: 132) añade a la clásica concepción de eficiencia, el rasgo relativo a la capacidad de la Administración Pública para dar una respuesta competitiva a los retos que la sociedad plantea dentro del concierto de las ciencias sociales, aspecto que se materializa en la legislación de transparencia autonómica con la emisión de informes jurídico-económicos.

⁵⁸ En adelante, la mención a la Comunidad Foral ha de entenderse referida a su Ley Foral de Transparencia.

⁵⁹ En adelante, las referencias a las Comunidades Autónomas han de entenderse a sus Leyes Autonómicas de Transparencia.

felicitaciones de los administrados (Baleares y Valencia), informes de la Inspección General de Servicios (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Murcia y Valencia) e informes sobre la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas (Aragón, Castilla y León y País Vasco). Se observa que en estas Comunidades Autónomas los informes que se han de publicar en materia de transparencia tienen una sensibilidad especial con la eficacia de los servicios públicos a fin de rendir cuentas puntualmente de los objetivos establecidos previamente.⁶⁰

El tercer ámbito en el que se evidencia un mayor número y tipo de informes que se han de publicar en la legislación de transparencia autonómica con respecto a la estatal es el relativo al control de la actividad de los sujetos públicos, y de los privados que se relacionan con ellos. En este grupo se exige la publicidad de informes sobre grupos de interés (Navarra, Castilla-La Mancha y Cataluña), informe sobre contratos o encargos a terceros (Valencia), informe sobre el cumplimiento de las obligaciones de declarar bienes y actividades de los altos cargos y de las infracciones que se hayan cometido (Navarra) o informes sobre las agendas de los responsables públicos (Madrid).⁶¹ En este ámbito el objeto de los informes autonómicos se centran no tanto en la prestación de servicios públicos, sino más bien en la rendición de cuentas de los cargos públicos y de las empresas o grupos que se relacionan con la Administración Pública a efectos de prevenir conflictos de intereses.⁶²

⁶⁰ Parejo Alfonso (1989: 16) es elocuente a la hora de concebir lo que supone la eficacia en las Administraciones Públicas contemporáneas y la especial rendición de cuentas a la que deben estar sometidas: "No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales". Los informes de las Comunidades Autónomas relativos a la explicación de los objetivos mencionados *ut supra* quieren contribuir al progreso social, marcando las directrices de cómo deben actuar los entes públicos desde la perspectiva de la eficacia de su actuación.

⁶¹ Pérez Monguió y Fernández Ramos (2016: 333) sugieren la generalización de la publicación de las agendas de los cargos directivos, si bien lo circunscriben al estudio que realizan de los altos cargos de la Administración General del Estado, aunque se deduce que dicha obligación, en sintonía con la filosofía de la Ley Estatal de Transparencia Pública, debería ampliarse, con carácter general, a las agendas institucionales.

⁶² Villoria Mendieta (2016: 55) entiende que: "La preocupación por la relación entre los grupos de interés y la corrupción tiene que entenderse desde una concepción de la corrupción que no sea meramente jurídica, sino que se inserte en una visión más política y moral", de ahí que una de las medidas de transparencia para impedir que se presenten

Un último ámbito en el que la legislación autonómica de transparencia establece un mayor número de obligaciones de publicidad activa que la Ley Estatal de Transparencia Pública es el que tiene ver con algunos servicios públicos en los que la Administración Autonómica tiene importantes competencias y es el referido al medioambiente, a la ordenación del territorio, al urbanismo y a la sostenibilidad. Así pues, la normativa autonómica de transparencia exige que se publiquen informes que tengan que ver con instrumentos de ordenación del territorio, e incluso, en algunos casos, se ordena la publicación de las autorizaciones integrales y licencias ambientales (Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid y Navarra), lo que denota el interés publicitario de la información sobre el medio ambiente por su modernidad, por la trascendencia del bien jurídico objeto de protección, por su transversalidad y por erigirse en un importante instrumento de protección medioambiental.⁶³

En definitiva, las obligaciones sobre los informes que regula la legislación autonómica de transparencia, en comparación con la legislación estatal, son diferentes, más exigentes en algunos casos y menos exigentes o casi al mismo nivel en otros. Destaca en todo caso la heterogeneidad de los tipos de informes en el régimen de publicidad activa, de lo que se puede extraer que no existe un criterio claro que determine por qué en unas Comunidades Autónomas se exigen unos y en otros territorios se prescriban otros diferentes. Sería oportuno y conveniente que, o bien se homogeneizaran, o bien, en el caso de que algún territorio se centre en alguna clase de informe especial, se justificase y se explicase cuál ha sido la razón de exigir la publicidad de un tipo de informes en concreto.

5. CONCLUSIONES

La importancia de los informes que se emiten en el seno de las Administraciones Públicas está fuera de toda duda no solo de aquellos que se evacúan en cualquier procedimiento administrativo, sino también de aquellos que se elaboran para la toma de decisiones estratégicas en cualquier Administración Pública. Pues bien, es habitual que tanto unos informes como otros no sean susceptibles de público conocimiento o de

casos de fraude y corrupción es la publicación de informes sobre las empresas o grupos de interés que se relacionan con la Administración o son beneficiarias de decisiones públicas.

⁶³ García-Moreno Rodríguez (2014: 134-136), además de las que se acaban de señalar, desarrolla más pormenorizadamente otras razones con las que se demuestra la bondad de la transparencia en materia ambiental como son su proyección de futuro, su globalidad, su expansividad, su efecto beneficioso para el medio ambiente y su contribución a una solidaridad ecológica por encima de países y fronteras.

conocimiento particular por aquellos que los solicitan, sino que las Administraciones Públicas de una u otra manera se resisten a su publicación activa y pasiva.

Tanto la Ley de Procedimiento Administrativo como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y las Leyes Autonómicas de Transparencia establecen un régimen jurídico particular sobre los informes. No obstante, si bien cada una de ellas tiene un objeto distinto –en la primera se recoge su régimen jurídico básico y el acceso al documento y en las restantes el contenido de los informes–, la transparencia administrativa debería integrarse en la naturaleza jurídica de la regulación que sobre el informe recoge la Ley de Procedimiento Administrativo, especialmente en lo relativo a su trazabilidad y publicidad, aspectos que, en este momento, no están incorporados.

La presencia de los informes en la Ley Estatal de Transparencia Pública y en las Leyes Autonómicas de Transparencia es transversal, aunque parezca a primera vista un tipo de información menor dentro del conglomerado de documentos que han de publicar las Administraciones Públicas. Los informes forman parte estructural de la legislación de transparencia, tanto en el ámbito de publicidad activa como de publicidad pasiva. De ahí que exista, atendiendo a la estructura, el acceso a informes relacionados con el ordenamiento jurídico y económico-financiero, los informes relacionados con los límites de acceso a la información y el acceso a informes relacionados con las causas de inadmisión, cada uno con sus particularidades. Pues bien, los criterios de acceso a la información que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno establece son, con carácter general, acertados, si bien, la inadmisión de los informes inacabados o susceptibles de reelaboración requerirían de una justificación por causas objetivas, aspecto que no está debidamente desarrollado ni delimitado en la Ley Estatal de Transparencia Pública.

La importancia de la función que alcanzan los informes en la toma de decisiones, no solo es relevante desde un punto de vista formal, funcionalidad que ha sido la posición tradicional y clásica que les ha dado la legislación administrativa, sino que, además, con la legislación estatal y autonómica de transparencia, la publicidad de los informes se puede calificar de “trascendencia material” puesto que se erigen en el contenido sobre el que las Administraciones Públicas fundamentan sus decisiones, ya sea como mera recopilación de datos o como criterios y pautas a seguir por los destinatarios de acciones públicas, cuya transparencia contribuye a la

rendición de cuentas y a un gobierno abierto e inclusivo. No obstante, falta en las leyes de transparencia una publicidad generalizada y ordenada de todo tipo de informes, y de los informes de naturaleza técnico-científica en particular, cuya significación, en este último caso, está creciendo para diagnosticar y resolver los complejos problemas a los que se enfrentan las Administraciones en la prestación de servicios públicos y que los ciudadanos tienen derecho a conocer.

Se ha comparado el régimen jurídico de la publicidad activa de los informes que se exige en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno con el establecido en las Leyes Autonómicas de Transparencia y, si bien se ha constatado la buena intención de los legisladores autonómicos de profundizar en la ampliación del ámbito de aplicación objetivo de los informes como instrumento jurídico de transparencia, se ha planteado de manera incompleta y descoordinada. Respetando la legislación de transparencia estatal, los legisladores de las Comunidades Autónomas han dibujado ámbitos de actuación de publicidad activa de los informes muy distintos, todos ellos muy interesantes y sugerentes, pero sin establecer unos criterios claros y unos argumentos razonables de por qué se han centrado en algunos sectores del actuar administrativo y no en otros. Es por ello que sería necesario e ineludible revisar su contenido a efectos de homogeneizarlos.

BIBLIOGRAFÍA.

- ANDERICA CAFFARENA, V. 2020. "La toma de decisiones públicas: La zona gris de la transparencia institucional", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11: 75-111.
- ARNDT, F., BAST, J. y VON BOGDANDY, A. 2004. "Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea: análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 123: 9-70.
- BAQUERO PÉREZ, P.J. 2021. "Datos abiertos entrelazados para una mejor información jurídica: Estado actual del Identificador Europeo de Legislación en España", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12: 87-123.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2017. "Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información; en particular, la doctrina de las autoridades independientes de transparencia", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 46: 1-46.

- 2018. "El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia", *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, núm. 27: 221-244.
- BERMEJO VERA, J. 2010. "El principio de seguridad jurídica", en SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (Dir.), *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Las Rozas (Madrid): La Ley, pp. 73-109.
- BLANES CLIMENT, M.A. 2017. "Comentarios al artículo 18. Causas de inadmisión", en TRONCOSO REIGADA, A. (Dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Madrid: Thomson Reuters-Civitas, pp. 1219-1247.
- BLÁZQUEZ EXPÓSITO, M. 2021. "Alcance interpretativo de la Disposición Adicional Primera, Apartado Segundo, de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: régimen jurídico específico de acceso a la información, análisis de la Ley General Tributaria", *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 109: 159-176.
- CHAVES GARCÍA, J.R. 2019. "Grandeza y miseria de los informes administrativos", *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados. Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 12: 102-111.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. 2011. "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local", *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1: 277-313.
- CIERCO SEIRA, C. 2001. "Procedimiento administrativo y ejercicio de la función consultiva: sobre el concepto y régimen de los informes", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 18: 165-217.
- 2002. "El ejercicio extemporáneo de la función consultiva", *Revista de Administración Pública*, núm. 158: 77-118.
- 2017. "Los informes", en GAMERO CASADO, E. (Dir.), SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 1637-1681.
- ESTEVE PARDO, J. 1999. *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho ambiental*. Barcelona: Ariel.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2021a. "La transparencia de los órganos administrativos colegiados", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 13: 17-44.

— 2021b. "El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 12: 25-46.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J.M. 2020. *El derecho al acceso a la información pública en España*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.

FONT I LLOVET, T., GALÁN GALÁN, A., PEÑALVER I CABRÉ, A., RODRÍGUEZ PONTÓN, F. y TORNOS MAS, J. 2022. "Notas de jurisprudencia contencioso-administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 218: 263-278.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. 2011. "La transparencia administrativa: principio rector, ineludible, del actuar administrativo y garante de los derechos de los administrados. De su aceptable regulación presente a su deseable culminación, siguiendo el paradigma del derecho de acceso a la información en materia medioambiental", en CHEYRE, J.E., COBO ROMANI, N., NEVADO-BATALLA MORENO P.T. y RODRÍGUEZ GARCÍA, N. (Dirs.), *Fortalecimiento institucional. Transparencia y accountability para un buen gobierno*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 239-263.

— 2014. "El derecho de acceso a la información en materia medioambiental como técnica de protección integral del medio ambiente: aspectos más reseñables de su aplicación y potencialidades futuras a desarrollar", *Revista internacional de derecho ambiental*, Vol. 3, núm. 8: 133-166.

GARCÍA MUÑOZ, O. 2019. "El concepto de información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 9: 69-96.

GARCÍA RUBIO, F. 2025. "La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales", *Cuadernos de derecho local*, núm. 38: 181-229.

GIMENO FELIÚ, J.M. 2023. "Sobre el procedimiento de contratación de servicios jurídicos de defensa jurisdiccional y su consideración de negocio excluido de la normativa de contratación pública y la posibilidad de retribución mediante pacto de cuota *litis*", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19: 82-99.

GONZÁLEZ ROMERA, B. 2024. "Apertura de datos en las Administraciones Públicas y gobernanza del dato: data as a service. Retos normativos",

Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, núm. 39: 1-73 (320-382).

GUICHOT REINA, E. 2023a. *El acceso a la información pública en el Derecho europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

— 2023b. "La naturaleza del derecho de acceso a la información pública", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 18: 17-49.

GUICHOT REINA, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C. 2023. *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia: Tirant lo Blanch.

JIMÉNEZ CRUZ, J.M. 1993. "Iniciación, ordenación e instrucción del procedimiento (artículos 68 a 86)", en PENDÁS GARCÍA, B. (coord.), *Administraciones públicas y ciudadanos (estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*. Barcelona: Ciss Praxis, pp. 527-572.

MALLART, J. 1955. "La organización científica de la administración pública", *Revista de estudios políticos*, núm. 83: 91-112.

MARTÍN DELGADO, I. 2009. "La gestión electrónica del procedimiento administrativo", *Cuadernos de derecho local*, núm. 19: 84-101.

MORA SANGUINETTI, J.S. 2022. "Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 114: 231-253.

OLMEDO, P.R. y NORIEGA, R. 2014. "Datos gubernamentales abiertos: tendencias y desafíos", *Revista transparencia & sociedad*, núm. 2: 53-66.

PARADA VÁZQUEZ, R. 1993. *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, Madrid: Marcial Pons.

PAREJO ALFONSO, L. 1989. "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública", *Documentación Administrativa*, núm. 218-219: 15-66.

PÉREZ MONGUIÓ, J.M. y FERNÁNDEZ RAMOS, S. 2016. *El Estatuto de los Altos Cargos*, Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters-Aranzadi.

RAMS RAMOS, L. 2018. "La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto", *Anuario de Transparencia Local*, núm. 1: 43-90.

- RASTROLLO SUÁREZ, J.J. 2017. "La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45: 1-38.
- REBOLLO DELGADO, L. 2017. "Estudio de los límites en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", en TRONCOSO REIGADA, A. (dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: Thomson Reuters-Civitas, pp. 767-801.
- SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M. 2014. "El «día después» de la Ley de Transparencia", *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33: 1-10.
- 2022. *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Madrid: Editorial Fragua.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2022. "Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno", *Revista Española de la Transparencia*, núm. 14: 37-56.
- SIERRA RODRÍGUEZ, J., GALDÁMEZ MORALES, A., GONZÁLEZ MORO A., CRUZ MANTILLA DE LOS RÍOS, P. y PÉREZ CONCHILLO E. 2021. "Decálogo jurisprudencial español sobre derecho de acceso a la información pública", *Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad"*, núm. 21: 221-245.
- VAQUER CABALLERÍA, M. 2011. "El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, núm. 186: 91-135.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2016. "Los grupos de interés y la corrupción", *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, núm. 135: 53-64.