

# Transparencia y acceso a la información pública en la gestión local de los fondos *Next Generation EU*

LEONOR RAMS RAMOS

*Profesora titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Rey Juan Carlos*

1. **Introducción**
2. **La regulación de los fondos *Next Generation EU*: estructura y necesidad de transparencia y publicidad**
3. **Las obligaciones de transparencia activa en la gestión de los fondos *Next Generation EU***
  - 3.1. Las obligaciones de transparencia activa establecidas por la normativa preexistente, y su utilidad para garantizar el control de los fondos
  - 3.2. Los específicos mecanismos de transparencia activa exigidos por las normas reguladoras de los fondos *Next Generation EU*
4. **El derecho de acceso a la información pública en el ámbito de gestión de los fondos *Next Generation EU***
  - 4.1. La información sobre la gestión de los fondos *Next Generation EU* como información pública objeto del derecho de acceso previsto por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
  - 4.2. La aplicabilidad de las causas de inadmisión previstas por el art. 18 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la información relativa a la gestión de los fondos *Next Generation EU*
  - 4.3. La aplicabilidad del límite relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales como causa principal de denegación del ejercicio del derecho de acceso a la información de gestión de los fondos *Next Generation EU*
  - 4.4. Las denegaciones del derecho de acceso a los planes antifraude y actuaciones de investigación y auditoría en aplicación de lo previsto por el art. 14.1.e) y k) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

---

*Artículo recibido el 30/09/2024; aceptado el 10/10/2024.*

**5. Conclusiones****6. Bibliografía****Resumen**

En el presente trabajo se aborda el cumplimiento por parte de las Administraciones públicas de las obligaciones de transparencia y de respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información pública en relación con su gestión de los fondos *Next Generation EU*, mediante el análisis de la adecuación de los instrumentos legales existentes en nuestro ordenamiento jurídico para garantizar la transparencia en la gestión, sin duda, muy compleja de dichos fondos. Se analizan, para ello, tanto la aplicación específica que se está haciendo de la normativa de transparencia y de acceso a la información —y, en particular, de las causas de inadmisión y de limitación del acceso que la misma prevé— como los concretos instrumentos de transparencia incorporados por la normativa específica de gestión de los fondos *Next Generation EU*.

Palabras clave: *transparencia; acceso a la información pública; fondos Next Generation EU.*

***Transparency and access to public information in local management of NextGenerationEU funds***

**Abstract**

*This article examines how public administrations fulfil their transparency obligations and respond to requests for access to public information in managing NextGenerationEU funds. It evaluates the effectiveness of existing legal frameworks in ensuring transparency in the complex administration of these funds. Specifically, the article explores the application of transparency and information access regulations, with attention to causes of inadmissibility and access limitations, as well as the transparency measures introduced by regulations specific to NextGenerationEU funds management.*

Keywords: *transparency; access to public information; NextGenerationEU funds.*

# 1

## Introducción

Los fondos *Next Generation EU* (en adelante, NGEU) han supuesto un impulso inestimable para la recuperación en el ámbito de la Unión Europea, pero, a su vez, plantean también importantes retos derivados de la complejidad de adoptar nuevas formas de justificar y rendir cuentas de la gestión de una cantidad de dinero de grandes magnitudes.

En este sentido, y en un entorno de actuación administrativa que no es ajena a los fenómenos de corrupción —especialmente difíciles de controlar cuando la situación provocada por la pandemia del COVID-19 exigía actuaciones de urgencia en las que los procedimientos y garantías administrativas para el control *ex ante* quedaban prácticamente inutilizados, por la imperiosa necesidad de actuar rápidamente frente a situaciones que no se habían podido prever—, la rendición de cuentas a la ciudadanía, la transparencia de las actuaciones llevadas a cabo y la posibilidad de su fiscalización a través del ejercicio del derecho de acceso cobran, si cabe, mayor relevancia de la que ya sin duda tenían (Valero y Cerdá, 2020).

Pasados los primeros y más difíciles momentos de la pandemia, cuando la utilización de los fondos NGEU ya no es específica para paliar las primeras y más graves consecuencias sanitarias y económicas, sino que se articulan como mecanismos de transformación pública hacia una “nueva generación”, surge la necesidad de adaptar nuestros sistemas de transparencia y de acceso a la información no solo como garantía de la corrección en su gestión, sino también como un mecanismo adicional de avance y profundización en el sistema democrático.

En este contexto, resulta interesante reflexionar sobre los mecanismos de transparencia que se han ido articulando en los últimos años, desde una doble perspectiva: en cuanto sistemas de control en rendición de cuentas de la gestión de los fondos NGEU, que deben cumplir tanto las normas de transparencia ya existentes como las que específicamente contemplan los instrumentos jurídicos reguladores de los fondos, a los que nos referiremos a continuación; y desde otra importante perspectiva, la de la necesidad de orientar el uso de dichos fondos, entre otras cuestiones, en la actualización y mejora de los sistemas y herramientas para la transparencia de que disponen las Administraciones públicas, particularmente las territoriales, adoptando nuevas formas de gestión documental y de datos que faciliten la labor de cumplimiento con el principio de transparencia.

En este trabajo, partiremos de ver cuáles son las exigencias de transparencia concretas que plantea la gestión de los fondos NGEU, y su compati-

bilidad y cabida en relación con las obligaciones de transparencia activa ya existentes en nuestro ordenamiento jurídico, para, a continuación, analizar en qué medida el derecho de acceso a la información pública se configura también como una facultad de control suficiente, sobre la que reflexionaremos para ver si está resultando, a día de hoy, un instrumento adecuado para el control de estos fondos.

## 2

### **La regulación de los fondos *Next Generation EU*: estructura y necesidad de transparencia y publicidad**

Tras la declaración por la Organización Mundial de la Salud de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, los Estados miembros de la Unión Europea adoptaron medidas coordinadas de emergencia con dos finalidades primordiales: proteger la salud de la ciudadanía y evitar el colapso de la economía.

Con ese fin, el Consejo Europeo acordó el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*Next Generation EU*), como paquete de medidas de carácter temporal con un importe de 750 000 millones de euros, cuyo objeto era la articulación de una recuperación “sostenible, inclusiva y justa”. Este instrumento se basó en dos pilares fundamentales: el Mecanismo europeo para la Recuperación y la Resiliencia (MMR), y la Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU).

Estos acuerdos se tradujeron jurídicamente en la aprobación de dos reglamentos europeos: de una parte, el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, y el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, Reglamento MRR).

Algunos de estos instrumentos se sitúan también en el ámbito de la política regional y de cohesión de la UE: el llamado Fondo de Transición Justa, regulado mediante el Reglamento (UE) 2021/1056 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa, como mecanismo económico y financiero de ayuda a las regiones y los sectores más afectados por las políticas de transición hacia la neutralidad climática en el contexto del llamado “Pacto Verde Europeo”, y los mecanismos REACT-UE, fueron las medidas de ayuda

e inversión más regionalizadas en el ámbito de la recuperación frente al COVID.

El Mecanismo europeo de recuperación y resiliencia (MRR), que, como acabamos de señalar, sigue siendo uno de los pilares básicos del Instrumento de Recuperación del Plan NGEU<sup>1</sup>, fue enunciado con el objetivo general de fomentar la cohesión económica, social y territorial de la Unión, y con la finalidad concreta de dotar a los Estados miembros de ayuda financiera para la ejecución de sus concretos planes de recuperación y resiliencia.

En el ámbito español, el denominado “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ‘España Puede’” (en adelante, PRTR) fue aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de abril de 2021<sup>2</sup>, y se estructura en cuatro ejes principales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género, que se desarrollan mediante 10 “políticas palanca” y 30 “componentes o líneas de acción”, que se articulan en forma de “inversiones y reformas orientadas a la recuperación y a impulsar un cambio de modelo económico, productivo y social para abordar de forma equilibrada los retos futuros: hacia una España más sostenible, digitalizada, en igualdad y con mayor cohesión social”<sup>3</sup>.

Aunque el Plan no aborda directamente la cuestión de la transparencia, sobrevuela al mismo, en todo momento —así como en la normativa europea en la que se ampara—, la necesidad de que la gestión de las ayudas e inversiones se haga conforme a sistemas de gobernanza adecuados para la rendición de cuentas en relación con los gastos, lo que exige no solo unos adecuados controles internos, sino también la transparencia suficiente para permitir la fiscalización ciudadana tanto a través de la publicidad activa que requiere la normativa española y europea al respecto como en relación con el ejercicio del derecho de acceso; por otra parte, tampoco hay que olvidar que dentro de las líneas de acción que contempla el Plan

1. En este trabajo nos vamos a centrar específicamente en este mecanismo y en su gestión, como principal instrumento de articulación de los NGEU, sin perjuicio de poder hacer referencia a los otros instrumentos en algunos momentos.

2. Resolución de 29 de abril de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 27 de abril de 2021, por el que aprueba el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicado en el BOE de 30 de abril de 2021.

3. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ha sido objeto de amplia difusión —fruto, sobre todo, de las obligaciones de transparencia impuestas por el Reglamento MRR— y puede ser consultado en distintos lugares, en particular en [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan\\_Recuperacion\\_Transformacion\\_Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/160621-Plan_Recuperacion_Transformacion_Resiliencia.pdf).

cabe referirse a la mejora y al avance en la transparencia como objetivo en sí mismo<sup>4</sup>.

La necesidad de establecer mecanismos adecuados y suficientes para el control de la gestión de los fondos NGEU no solo tiene que ver, como decíamos, con el cumplimiento de lo especificado por el propio PRTR, o por las vigentes directrices y normas de transparencia activa que obligan a la puesta a disposición de la ciudadanía de determinada información pública, conforme a los arts. 5 y siguientes de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) —y en línea con esta y, por lo general, con mayores exigencias de publicidad activa, por las normas autonómicas actualmente vigentes—: la propia Unión Europea, en la puesta en marcha de estas medidas, ha obligado a implementar mecanismos de transparencia adicionales que permitan la fiscalización pública de la ejecución de las ayudas a inversiones.

Es el Reglamento MRR el que ha determinado los mecanismos adicionales que, en aras de la transparencia y la eficiencia tanto en la evaluación de los planes de recuperación propuesta como en su gestión y posterior ejecución, debían ponerse en marcha en los Estados miembros. Así, el considerando 42 de este MRR recogía específicamente la necesidad de determinar de antemano criterios transparentes para la evaluación de los planes<sup>5</sup>, mientras que el considerando 60 se refiere a la necesidad de

4. No es posible entrar a analizar esta cuestión, sin duda fundamental, por el carácter limitado de este trabajo. No obstante, es necesario señalar cómo la definición de varios de los componentes del Plan —y, en particular, el referido a la modernización de las Administraciones públicas (el Componente 11)— incide en la idea de invertir para la mejora de los sistemas de transparencia de la gestión administrativa, siendo el paraguas ideal para avanzar en un sistema de “transparencia por diseño” (Cerrillo y Casadesús, 2018) y hacia sistemas estructurados de gobernanza de datos, que sean más acordes con los paradigmas actuales de gestión administrativa y en los que las nuevas tecnologías y, en especial, la inteligencia artificial pueden ayudar enormemente, no solo en cuanto a la estructura y organización de la información, sino también para paliar las posibles deficiencias de medios con que cuentan muchas Administraciones públicas en España, en particular gran cantidad de entidades locales (Galán, 2021).

5. El considerando 42 establece:

“Deben establecerse las directrices oportunas en un anexo del presente Reglamento, con el fin de que sirvan de base para que la Comisión evalúe de manera transparente y equitativa los planes de recuperación y resiliencia, y determine la contribución financiera en concordancia con los objetivos y cualesquiera otros requisitos pertinentes establecidos en el presente Reglamento. A tal efecto, y en aras de la transparencia y la eficiencia, debe establecerse un sistema de calificación para la evaluación de las propuestas de planes de recuperación y resiliencia. Los criterios relacionados con las recomendaciones específicas por país, el fortalecimiento del potencial de crecimiento, la creación de empleo y la resiliencia económica, social e institucional, y la contribución a la aplicación del pilar europeo de derechos sociales deben obtener la máxima puntuación de la evaluación. La contribución efectiva a las transiciones ecológica y digital también debe ser condición indispensable para conseguir una evaluación positiva”.

transparencia para garantizar el control en la ejecución del Mecanismo<sup>6</sup>, para después regular, de manera específica, medidas concretas de publicidad y transparencia, que vienen a sumarse a los específicos instrumentos de transparencia de nuestro ordenamiento jurídico y que pasaremos a analizar a continuación.

No obstante, antes de pasar a analizar los concretos instrumentos jurídicos aplicables, debemos señalar que la articulación de los fondos NGEU mediante el PRTR implica no solo el reto de la justificación de una cantidad muy significativa de dinero público, sino también un cierto cambio de paradigma en su gestión y justificación —más por hitos y objetivos<sup>7</sup> que se deben justificar ante la UE que a la manera tradicional de presentar facturas—, y que requiere, además de una actuación coordinada entre las distintas Administraciones territoriales, muchas de las cuales, sobre todo los municipios de escaso tamaño o población, carecen de instrumentos adecuados para la gestión y rendición de cuentas que exige la normativa aplicable (Bouzo, 2021: 39)<sup>8</sup>. La incorporación de mecanismos como los PERTE (proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica), que implican la colaboración público-privada entre Administraciones públicas, empresas y centros de investigación (Gimeno Feliu, 2021a), además, no solo implica que la transparencia activa se despliegue de nuevos modos, sino que también debe valorar el alcance de la información puesta a disposición de la ciudadanía, que, al involucrar a entidades del sector privado, requiere de la ponderación necesaria en la aplicación de los límites previstos a la transparencia en la legislación vigente, por cuanto protegen bienes jurídicos como los intereses econó-

6. El considerando 60 del Reglamento MRR afirma:

“Con el fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución del Mecanismo, la Comisión debe transmitir al Parlamento Europeo y al Consejo, a reserva de la habilitación relativa a la información sensible o confidencial o ateniéndose, en caso necesario, a unos requisitos de confidencialidad adecuados, los documentos e información pertinentes simultáneamente y en igualdad de condiciones, como los planes de recuperación y resiliencia, o modificaciones de estos, presentados por los Estados miembros, y las propuestas de decisiones de ejecución del Consejo hechas públicas por la Comisión”.

7. En su Informe Especial 26/2023: Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Tribunal de Cuentas Europeo ha señalado cómo no siempre esta forma de rendición de cuentas ha sido lo suficientemente clara para medir los avances de la ejecución de los planes nacionales de recuperación, y cómo en algunos casos no permite saber si las medidas se han completado o no.

8. Cabe destacar, a este respecto, la obligatoriedad de contar con un plan de medidas anti-fraude en toda institución que gestione fondos NGEU, y la dificultad para poder diseñar planes específicos y adecuados para los 8131 municipios españoles, llevando a que los mismos sean, en muchos casos, genéricos e idénticos y, por lo tanto, no siempre adecuados. Así lo ha destacado, entre otros, Joaquín Meseguer Yebra, según se transcribe en el “RELATORIO DEL SEMINARIO La calidad institucional como fundamento de la gestión eficaz y honesta del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia”.

micos de las empresas y entidades privadas que puedan participar en la ejecución de estos proyectos.

### 3

## **Las obligaciones de transparencia activa en la gestión de los fondos *Next Generation EU***

### 3.1

## **Las obligaciones de transparencia activa establecidas por la normativa preexistente, y su utilidad para garantizar el control de los fondos**

Una de las cuestiones que más han preocupado al legislador, tanto europeo como español, en los últimos años, es la de asegurar los mecanismos de transparencia activa como uno de los pilares en la lucha contra la corrupción y el fraude en la gestión de los fondos de origen público. De hecho, en línea con esta idea han ido muchas de las normas europeas de los últimos veinte años, por lo que sería imposible hacer un repaso completo de todas las normas que son aplicables a la rendición de cuentas en la gestión pública. Baste con recordar ahora que estos fondos NGEU constituyen dinero público en forma de ayudas e inversiones, que se traduce, entre otras cosas, en la celebración de contratos públicos, la realización de proyectos innovadores y de colaboración público-privada, o el otorgamiento de préstamos, avales y subvenciones, instrumentos todos ellos que cuentan con obligaciones de transparencia activa de carácter específico.

No obstante, junto con las obligaciones de publicidad activa que determinan, entre otras, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público<sup>9</sup>, o la Ley 28/2003, General de Subvenciones<sup>10</sup>, y que permiten una consulta individualizada de la gestión de estos fondos, la LTAIBG dedica sus arts. 5 y siguientes

9. El art. 63 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, establece la obligación de los órganos de contratación de contar con un “perfil del contratante” donde se publique la información relativa a su actividad contractual, el cual, a su vez, quedará reflejado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, portal alojado en <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>.

10. Los arts. 18 y 20 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones regulan la publicación de las convocatorias y resoluciones de subvenciones en la Base Nacional de Datos de Subvenciones, que actúa como sistema nacional de publicidad en este ámbito, teniendo como finalidad “promover la transparencia, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, mejorar la gestión y colaborar en la lucha contra el fraude de subvenciones y ayudas públicas”.



a la determinación de la información pública que los sujetos obligados por la Ley —que se definen en su art. 2— deben poner a disposición del público, mediante sus respectivos portales de transparencia, de una manera organizada y coherente, que facilite esa labor de fiscalización de la ciudadanía, que la publicación individualizada en bases de datos desagregadas y que pueden llegar a concentrar una cantidad ingente de datos no permite<sup>11</sup>. De hecho, debe recordarse que el art. 5.5 LTAIBC establece que “toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos”, lo que Martín Delgado (2024: 715) denomina como “derecho a entender” que debe acompañar, en todo caso al “derecho a conocer”,

En este sentido, el art. 8 LTAIBC determina específicamente las obligaciones de publicidad relativas al ámbito de la gestión económica y financiera que debe hacerse mediante los portales de transparencia y webs públicas de los sujetos obligados, pues, como señala el preámbulo de la Ley, los portales de transparencia son un “instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos”, determinando específicamente las obligaciones de publicar los contratos realizados, los convenios suscritos, las subvenciones y ayudas concedidas, los presupuestos y su ejecución y las cuentas anuales, entre otras cuestiones, junto con “la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente” [art. 8.1.i) LTAIBC].

Las comunidades autónomas, además, en su desarrollo de la normativa básica de transparencia en esta materia, han optado por lo general por ampliar las obligaciones de transparencia activa de su sector público autonómico y local<sup>12</sup>, pero partiendo todas ellas de mismo concepto de publi-

11. Así lo recoge específicamente el preámbulo de la LTAIBC, cuando especifica:

“En el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos nuestro país cuenta con un destacado nivel de transparencia. Sin embargo, esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento. Por ello, con esta Ley se avanza y se profundiza en la configuración de obligaciones de publicidad activa que, se entiende, han de vincular a un amplio número de sujetos entre los que se encuentran todas las Administraciones Públicas, los órganos del Poder Legislativo y Judicial en lo que se refiere a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo, así como otros órganos constitucionales y estatutarios. Asimismo, la Ley se aplicará a determinadas entidades que, por su especial relevancia pública, o por su condición de perceptores de fondos públicos, vendrán obligados a reforzar la transparencia de su actividad”.

12. Sería muy complicado llevar a cabo un análisis exhaustivo de las distintas obligaciones que los ordenamientos jurídicos autonómicos establecen en materia de transparencia activa

dad activa que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) ha resumido como la “obligación de los sujetos que determina la Ley de publicar, de forma proactiva y en las condiciones establecidas, los datos o informaciones que sean relevantes para garantizar la transparencia de su actividad y, en todo caso, los designados expresamente en la norma, con vistas a posibilitar el ejercicio por la ciudadanía de su derecho a la participación y al control de los asuntos públicos”<sup>13</sup>.

Las normas reguladoras de los NGEU, por su parte, han introducido obligaciones adicionales de transparencia activa que responden a esta idea de facilitar la labor de fiscalización ciudadana, de manera que no sea necesario acudir a las distintas bases de datos y portales específicamente previstos por las normas para la publicidad de cada una de las actividades formalizadas de las entidades públicas, sino que se permita una visión global y de conjunto de la gestión de todos estos fondos. Para ello, estas páginas web deben responder a una implementación estructurada, como hemos visto, en relación con proyectos, objetivos, hitos —que responden a líneas de actuación concretas<sup>14</sup>—, que, aunque sin duda se siguen articulando a través de los tradicionales instrumentos jurídicos, formalizados en forma de contratos, convenios, subvenciones, etc., requieren de un análisis de conjunto que va más allá de su mera yuxtaposición en los portales de transparencia.

Esta cuestión se hace aún más evidente cuando los instrumentos jurídicos que articulan y estructuran los fondos NGEU establecen la búsqueda de nuevas formas de gestión específica para la consecución de los objetivos previstos, lo que en muchos casos implica una cierta flexibilización de las garantías jurídicas en la gestión de los fondos europeos, y lo que exige a su vez, como indispensable contrapeso, contar con medidas adicionales

---

por lo que se refiere a la gestión económica y presupuestaria y estadística, pero en general todas las leyes autonómicas de transparencia han tendido hacia la ampliación de las obligaciones de publicidad en este ámbito, en algunos casos, como los de las leyes más recientes, con un nivel de detalle muy elevado (Rams Ramos, 2019).

13. Criterio Interpretativo 2/2019, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, sobre publicidad activa (I).

14. Como señala Gimeno Feliu (2021b: 25):

“Los objetivos europeos exigen capacidad de gestión (una de nuestras principales debilidades) y adaptación de las normas jurídicas aplicables para conciliar la eficacia y rapidez en la gestión con los principios de transparencia, seguridad y buena administración (ejemplo: normativas de contratación y de ayudas públicas, sobre las que necesariamente deben articularse los proyectos seleccionados alineados con este programa de recuperación). Y aconseja, también, a adoptar una actitud (y aptitud) proactiva, para aportar la mejor solución jurídica a las necesidades de la ciudadanía sin olvidar que estos fondos europeos (y su éxito) son la nueva brújula en la toma de las decisiones públicas y de gestión práctica.

Además, esta crisis enseña que el Estado no solo es la Administración Pública (y menos la Administración General del Estado), sino toda la sociedad: más allá de apriorismos ideológicos, hay que revisar e impulsar modelos de colaboración público-privada orientados a satisfacer el interés general”.

de control y garantía de esta adecuada gestión del capital desembolsado, como la obligatoriedad de aprobar planes antifraude o mecanismos específicos de auditoría.

El Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, estableció una serie de medidas de agilización y simplificación de los procedimientos de cara a poder articular de manera rápida los proyectos que requería la emergencia COVID. Esta simplificación administrativa —tanto en materia de gestión de los procedimientos administrativos de ejecución de gastos con cargo a los fondos europeos (art. 48 RD-ley) como en materia de contratación pública (art. 49 a 58 RD-ley), de celebración de convenios (art. 49 RD-ley) o de subvenciones (arts. 60 a 65 RD-ley)<sup>15</sup>— necesita de una fiscalización intensa que, en gran medida, recae sobre la IGAE, como “autoridad de control” encargada de la fiscalización y auditoría de los gastos con cargo a estos fondos, según establece el art. 21 RD-ley<sup>16</sup>.

Todo ello —formas simplificadas de gestión de cantidades elevadas y muy variadas en su ejecución, sistemas de gobernanza en torno a proyectos, etc.— requiere de nuevos instrumentos de publicidad activa que integren la información de una manera más holística que los que ya estaban en marcha en los portales de transparencia de las entidades<sup>17</sup>, y que permitan un acceso a la información sobre la ejecución de los fondos acorde con las obligaciones establecidas por las normas que los regulan<sup>18</sup>, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de unas obligaciones de transparencia, más acuciantes, si cabe, en los primeros momentos de la emergencia provocada por la COVID 19<sup>19</sup>.

15. Sobre esta cuestión *vid.* Linares y Barquero (2021), donde analizan estas medidas previstas por el RD-ley, entendiendo que las mismas “pueden servir como ‘banco de pruebas’ para una más amplia modernización de la administración pública y para ‘implantar una cultura de responsabilidad por resultados y una función directiva profesionalizada y más desvinculada del poder político’” (p. 318).

16. Es interesante esa cuestión, puesto que, como veremos, se han dado varios supuestos de solicitudes de acceso a la información pública relativas justamente a la función de control y auditoría llevadas a cabo por la IGAE y por otras instituciones de control, sobre las que volveremos *infra*.

17. sin perjuicio de que, en muchos casos, esta información se siga integrando en dichos portales.

18. En el ámbito de las comunidades autónomas, por ejemplo, mientras que Aragón ha optado por la creación de un portal propio donde aúna toda la información de gestión del PRTR, Asturias, sin embargo, ha optado por incorporarla en su portal de transparencia.

19. No podemos olvidar la especial relevancia de la publicidad activa como instrumento de control de la actividad pública, especialmente en los momentos en que comienza la gestión de los fondos NGEU, en los que las circunstancias específicas de la pandemia hicieron que fuera necesaria la tramitación urgente de muchos procedimientos de gasto, en los que las garantías

### 3.2

## Los específicos mecanismos de transparencia activa exigidos por las normas reguladoras de los fondos *Next Generation EU*

La normativa reguladora de los fondos NGEU ha venido a regular, como se señalaba anteriormente, obligaciones específicas de publicidad activa que no desplazan, sino que complementan las ya establecidas previamente por las normas reguladoras de la transparencia activa.

Con carácter general, el Reglamento MRR determinó las directrices sobre transparencia, estableciendo la obligación de publicación y de comunicación a la UE de los planes nacionales y de su gestión (art. 25), mediante sistemas tanto de publicidad institucional como de comunicación periódica a las comisiones del Parlamento Europeo encargadas del control de los planes (art. 26), así como la elaboración de informes de ejecución que, en todo caso, deben ser accesibles a la ciudadanía al menos parcialmente. Todo ello, claro está, sin perjuicio de garantizar el respeto a los requisitos de confidencialidad que sean necesarios y que actúan como límites no solo a la publicidad activa, sino también al derecho de acceso a la información. Además, el Reglamento dispone la obligación de publicar en los portales de transparencia o en sitios web creados específicamente los indicadores de los avances en la aplicación de los Estados miembros de los planes de recuperación y resiliencia (art. 30).

Por otro lado, el Reglamento MRR establece la posibilidad de llevar a cabo “actividades de comunicación para garantizar la visibilidad de la financiación de la Unión para la ayuda financiera prevista en el correspondiente plan de recuperación y resiliencia, por ejemplo, mediante actividades de comunicación conjuntas con las autoridades nacionales de que se trate. La Comisión podrá garantizar, en su caso, que la ayuda prestada en el marco

---

de transparencia y publicidad *ex post* debían paliar la renuncia a las garantías *ex ante*, debido a esta urgencia.

Resulta descorazonador que, en la era de la inteligencia artificial, de la gobernanza de los datos, de los espacios europeos de datos, y sobre la base de unas normas sobre administración electrónica que exigen la interoperabilidad desde hace décadas, instrumentos como buscadores integrados de información, como los que veremos a continuación, puedan considerarse novedades y avances en materia de transparencia.

Y es que esta perspectiva no es en absoluto nueva. Numerosos autores (Cerrillo, Gamero, Martín Delgado, Valero o Velasco, por citar solo algunos) vienen abogando desde hace años por adoptar un cambio de paradigma en relación con el cumplimiento del principio de transparencia por las Administraciones públicas, tanto mediante mecanismos de gestión innovadores —a los cuales se ha venido a unir con mucha fuerza, sin duda, la inteligencia artificial— como con la implantación de la llamada “transparencia por diseño” (Cerrillo y Casadesús, 2018) y de sistemas de gestión documental que respondan a las exigencias del principio de buena administración (Ponce Solé, 2001), recogido formalmente no solo en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, sino también por nuestra jurisprudencia (*vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2021, ECLI:ES:TS:2021:1387), que lo vincula directamente con la gestión de los datos administrativos y su transparencia (Martín Delgado, 2024: 704).

del Mecanismo se comunique y conste en una declaración de financiación” —que obliga a los perceptores de fondos a hacer mención del origen de esta financiación—, y obliga a que se lleven a cabo “acciones de información y comunicación en relación con el Mecanismo, con las acciones tomadas en virtud del Mecanismo y con los resultados obtenidos” (art. 34)<sup>20</sup>.

En el ámbito estatal, el ya mencionado Real Decreto-ley 36/2020 establecía, en su preámbulo, la necesidad de contar con “instrumentos de ejecución y control ágiles, así como de una gobernanza que garantice la transparencia, la coherencia de las actuaciones y su continuidad en el tiempo” para garantizar la eficacia del Plan, entre cuyos principios de gestión (art. 3 RD-ley) se integran los principios de “participación, diálogo y transparencia” [apdo. 2.f)] y de “control eficaz del gasto público, responsabilidad de la gestión y rendición de cuentas” [apdo. 2.i)], principios que se consagran también como pilares en la ejecución de los PERTE (art. 8).

Para la difusión de la información vinculada al Plan, el Real Decreto-ley estableció en su preámbulo la creación de un portal web único del PRTR, “como instrumento capaz de centralizar y canalizar la distribución de toda la información sobre el mismo destinada a los distintos interesados y agentes relacionados con el mismo [...]”, y que “pueda ofrecer un servicio de atención a las personas o entidades interesadas en participar en las convocatorias derivadas del Instrumento Europeo de Recuperación, y sobre todo para servir de punto y fuente de información para todos los actores públicos y privados al respecto del Plan y sus medios de implementación”.

Debemos tener en cuenta que este portal web<sup>21</sup> ha sido considerado por el CTBG como un medio suficiente de rendición de cuentas, no solo como un instrumento de publicidad activa, sino también como mecanismo de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, al menos en relación con el cumplimiento de lo dispuesto por el art. 23.2 LTAIBG, cuando establece que, “si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”. Así, en su Resolución 197/2022, el CTBG recoge como adecuadas para el cumplimiento de la obligación de proporcionar la información solicitada las alegaciones de la Administración del Estado en relación con la solicitud de documentos y comunicaciones del PRTR<sup>22</sup>.

20. Comisión Europea (2021).

21. Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es>.

22. Resulta interesante la argumentación recogida en esta resolución, por cuanto resume las funcionalidades de publicidad activa del portal web del Plan, en los siguientes términos: “En la fase de alegaciones de este procedimiento de reclamación la Administración completa la respuesta indicando que en el portal web del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (<https://planderecuperacion.gob.es/>) ‘se ha introducido un buscador de convocatorias de cualquiera de las convocatorias de contratos o subvenciones en el que exista finan-

Aunque la ejecución del PRTR es de carácter estatal, las comunidades autónomas y las entidades locales han recibido —o deben recibir— fondos para el despliegue de inversiones en sus ámbitos de competencias, mediante conferencias sectoriales, debiendo cumplir también con obligaciones específicas de publicidad en la gestión de los fondos que se vienen a unir a las que determinan sus respectivas normativas de transparencia activa y que son objeto de publicidad específica en el portal web del Plan, que recoge también información de carácter territorial.

En este sentido, deben cumplir con lo establecido en el art. 10 del Acuerdo de Financiación entre la Comisión Europea y el Reino de España, por el que se concreta el marco en relación con la publicación de información, visibilidad de la financiación de la Unión y derecho de uso, y para ello deben comunicar la información necesaria para que pueda ser objeto de publicación en la web del PRTR, así como con lo establecido por el art. 9 de la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, por el que se disponen las obligaciones de comunicación de la gestión de los Fondos NGEU<sup>23</sup>. Todo lo anterior se produce sin perjuicio de que cada comunidad autónoma haya decidido establecer medidas adicionales de transparencia, bien mediante la creación de páginas web específicas, la inclusión de apartados sobre los fondos NGEU en las web ya existentes o el uso del portal de transparencia.

---

ciación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia' el cual 'permite realizar búsquedas a través de palabras claves, o bien utilizar una serie de filtros que permitan llevar a cabo una consulta más específica. Incorpora asimismo un asistente de búsqueda para facilitar a cualquier usuario la realización de las consultas que desee realizar'. Y añade que en esa misma página existe un 'apartado específico con información sobre la ejecución del PRTR <https://planderecuperacion.gob.es/ejecucion> en el que se puede encontrar información sobre inversiones gestionadas por las CCAA, un boletín semanal en el que se recopilan las licitaciones, ayudas, subvenciones y otras actuaciones del Plan de Recuperación publicadas en el BOE y los boletines oficiales de las comunidades autónomas, así como los acuerdos del Consejo de Ministros y las noticias relacionadas con el Plan. La tabla muestra la entidad a la que está vinculada cada convocatoria, el importe, la fecha y un enlace directo a la publicación. Además, está disponible el informe de ejecución del plan y acceso a datos periódicos de ejecución del Plan'.

Examinados los buscadores indicados, se comprueba que efectivamente permiten acceder a la información solicitada mediante búsquedas sencillas, discriminando mediante palabras claves o filtros para realizar consultas específicas. En consecuencia, se ha de concluir que, aunque extemporáneamente pues ha sido tras la presentación de la reclamación ante el CTBC, el acceso se ha concedido correctamente".

23. El Manual de comunicación para gestores y beneficiarios del Plan, publicado por la Secretaría General de Fondos Europeos, establece la manera en la que comunidades autónomas y entidades locales deben publicar la información relativa a su gestión de los fondos, en particular mediante sus páginas web. <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/23112023%20MANUAL%20DE%20COMUNICACI%20c3%93N%20PARA%20LOS%20GESTORES%20DEL%20PLAN.pdf>.

Debemos recordar, en todo caso, que la publicidad de esta información, bien sea en el ámbito estatal o en el de las Administraciones territoriales, deberá hacerse en todo caso con aplicabilidad de los límites previstos por los arts. 14 y 15 LTAIBG, conforme a lo establecido en el art. 5 LTAIBG, con la finalidad de proteger los bienes jurídicos contemplados por estos artículos, en particular por lo que se refiere a los intereses comerciales y financieros de las empresas participantes en los PERTE o receptoras de fondos NGEU.

Como en reiteradas ocasiones han establecido tanto el CTBG como la jurisprudencia, la naturaleza de los límites es la misma cuando se trata de la publicación de la información que cuando se trata de solicitudes de acceso a la información pública, en cuanto a la necesidad de aplicar el doble test del interés público (Guichot, 2023: 96). Por ello, nos vamos a referir a estos límites en relación con las solicitudes de información pública relacionadas con la gestión de los fondos NGEU, todo lo cual podrá ser, en principio, objeto de aplicación también cuando se trate de la publicidad activa que todas estas normas plantean.

#### 4

### **El derecho de acceso a la información pública en el ámbito de gestión de los fondos *Next Generation EU***

Aunque los instrumentos de información pública que se han ido activando para garantizar la transparencia en la gestión de los fondos NGEU son notables y, en este sentido, no se puede negar que ha existido un importante esfuerzo por parte de las Administraciones públicas para poder cumplir con las obligaciones de transparencia activa que establecen las normas, no cabe duda de que el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en este ámbito es un mecanismo imprescindible para permitir, tanto a la ciudadanía como a los medios de comunicación, una legítima labor de escrutinio de la gestión de unos fondos de gran cuantía que, como hemos visto, son gestionados mediante mecanismos muchas veces “flexibilizados”, por las circunstancias propias del entorno de la pandemia en el que surgen.

En este sentido, es difícil saber hasta qué punto las Administraciones públicas están recibiendo y respondiendo a solicitudes de información pública sobre la gestión de los fondos NGEU, puesto que, aunque la LTAIBG y muchas de las normas autonómicas que la desarrollan establecen la obligación de publicar en el portal de transparencia la información que se refiere a las solicitudes más frecuentes, lo cierto es que, en muchas ocasiones, la única manera de saber si el acceso a la información pública se está garantizando y en qué medida es a través de justo lo contrario: la publicidad de las resolu-

ciones —y de las estadísticas— en relación con las denegaciones de acceso a la información, que suelen ser objeto de recurso frente a las autoridades de transparencia, junto con los datos referentes al silencio administrativo en este ámbito, que, dado su carácter negativo, acaban siendo un instrumento tácito de denegación del acceso que, al no tener consecuencias tangibles, acaba siendo muy tentador para las instituciones públicas obligadas a responder. En este contexto se debe reconocer que la labor del CTBG, así como la de las autoridades de transparencia con competencia en la materia en sus ámbitos territoriales, ha sido muy relevante de cara a acotar y limitar el alcance de las denegaciones de acceso a la información pública, lo cual ha tenido su reflejo también en el ámbito de la transparencia en la gestión de los fondos NGEU.

Sería imposible abarcar, en este trabajo, toda la casuística que se puede generar en torno a las solicitudes de acceso a la información pública relativa a la gestión de los fondos NGEU, por lo que nos vamos a limitar aquí a hacer referencia a varias de las cuestiones que entendemos como más relevantes y que han sido objeto de pronunciamiento por parte de las autoridades de transparencia. En particular, nos vamos a detener primero en la naturaleza jurídica de la información sobre los fondos NGEU como información pública, para después analizar la posible limitación del acceso a esta información, bien por su consideración como información auxiliar o de apoyo —y por tanto objeto de una causa de inadmisión—, bien por la concurrencia de determinados límites previstos por el art. 14, especialmente por lo que se refiere a la protección de los intereses económicos y comerciales, de un lado, y a la protección de los procedimientos de prevención, investigación y sanción en relación con las sistemas de auditoría y control del fraude que exige la normativa reguladora de la gestión de los fondos, de otro.

#### 4.1

### **La información sobre la gestión de los fondos *Next Generation EU* como información pública objeto del derecho de acceso previsto por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

Como es bien sabido, la LTAIBG hizo un reconocimiento muy amplio del concepto de información pública<sup>24</sup>, como objeto del derecho de acceso a la

24. En general, toda la doctrina del momento lo consideró como un gran avance respecto de la anterior normativa —contenida en el art. 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común—. Así, entre otros, Barreiro Rodríguez (2023: 157), Blanes Climent (2014: 264) o Fernández y Pérez (2017: 122).



información, que implica la posibilidad de todas las personas de acceder a “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13 LTAIBG). Esto supone que el derecho de acceso a la información ya no se circunscribe al entorno de los procedimientos administrativos en curso<sup>25</sup> —ni siquiera de los expedientes<sup>26</sup>—, ni tampoco a la información que genera la propia Administración en el ejercicio de sus funciones, por lo que no cabe duda de que la información que obra en manos de las Administraciones públicas para la gestión de los fondos NGEU —sea porque ellas mismas la han elaborado, sea porque ha sido puesta a su disposición por terceras personas e interesados<sup>27</sup>— es información pública que entra dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG y, por lo tanto, debe poder ser objeto del derecho de acceso, salvo que este se vea limitado por la concurrencia de alguna causa legítima de denegación del mismo<sup>28</sup>. De

25. De hecho, como recuerda el CTBG en sus resoluciones 40/2024 y 41/2024, en relación con sendas solicitudes de información relativas a subvenciones en el marco de los fondos NGEU:

“No puede desconocerse, por otro lado, que la documentación que consta en el expediente por el que se concedió la correspondiente subvención es información pública de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 13 LTAIBG y, aunque el procedimiento pudiera encontrarse en tramitación, no cabe confundir un expediente en tramitación con una información en proceso de elaboración (que, por tanto, no está disponible y no puede proporcionarse) -*vid.* en este sentido la resolución R CTBG 214/2024, de 21 de febrero”.

26. Aunque la definición de lo que integra el expediente administrativo es más controvertida (Mir Puigpelat, 2019: 94), el CTBG ha afirmado, en su Resolución 310/2021, en relación con la solicitud de información de proyectos presentados por empresas como propuestas para optar a los fondos NGEU, que “el objeto del derecho de acceso reconocido por la LTAIBG no abarca solo las informaciones que formen parte de expedientes administrativos ni se circunscribe a aquellas que integren trámites preceptivos de un procedimiento”, en contra de lo que había alegado al respecto el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

27. Este es, sobre todo, el escenario en el que se dan la mayor parte de reclamaciones en materia de acceso a la información pública, siendo la información controvertida, como veremos a continuación, aquella aportada por empresas y particulares, bien de manera previa al diseño de los proyectos, bien en ejecución de los mismos —en forma de documentación relativa a licitaciones o convocatorias de subvenciones, entre otras cuestiones—.

Al respecto, el CTBG ha afirmado, en su Resolución 310/2021, de 30 de agosto de 2021:

“En el presente caso, si bien es cierto que la documentación objeto de la solicitud no ha sido adquirida en el marco de los trámites formales de un procedimiento administrativo, resulta indudable que ha sido obtenida por la Administración en el ejercicio de sus funciones, por más que fuese presentada o proporcionada de forma voluntaria. En consecuencia reúne las características previstas en la LTAIBG para ser considerada información pública”.

28. Así lo reconoce el CTBG en todas sus resoluciones que hemos tenido oportunidad de estudiar sobre esta cuestión. Valgan de ejemplo las resoluciones 310/2021, de 30 de agosto de 2021, en relación con “Proyectos del sector turístico presentados en la elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” —que desestima la reclamación, por entender concurrentes límites al acceso—, y 197/2022, de 22 de agosto de 2022, por la que se estima parcialmente la reclamación de acceso a la información relativa a “documentos y comunicaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que desarrolla en España el Fondo ‘Next Generation EU’”. En ambos casos, el CTBG considera que la información aportada por terceras personas para la elaboración y/o ejecución del Plan es información pública que entra en el ámbito de lo dispuesto por el art. 13 LTAIBG.

hecho, como el propio CTBG ha tenido ocasión de indicar, o de refrendar, en sus resoluciones estimadoras del derecho<sup>29</sup>, la rendición de cuentas en relación con los fondos NGEU entronca directamente con la finalidad perseguida por la LTAIBG, y recogida en su preámbulo en los siguientes términos:

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

Sin embargo, a pesar de la rotundidad de la afirmación anterior, la especial naturaleza jurídica de los fondos NGEU, que, como hemos visto, implica un cambio de paradigma en la forma de gestión de fondos públicos, ha llevado al CTBG a condicionar, en algunos casos, su naturaleza jurídica como información pública —o, cuando menos, su accesibilidad, si la información obra en manos de las Administraciones públicas al margen de un procedimiento administrativo concreto—. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la Resolución 310/2021, en relación con la solicitud de información de proyectos presentados por empresas como propuestas para optar a los fondos NGEU, en la que se afirma lo siguiente:

“[...] hay que tener en cuenta las especiales circunstancias concurrentes en este caso derivadas del hecho de que los proyectos cuyo conocimiento se pretende no han sido presentados en un proceso de contratación pública o de obtención de subvenciones o ayudas de esa naturaleza (supuesto en el que habría de cumplirse con lo establecido en el art. 8.1, apartados a) y c) de la LTAIBG), sino aportados en la fase previa a la elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, por lo que, según manifiesta la Administración, no van a ser objeto de ninguna decisión administrativa, ni de su recepción se derivan consecuencias de gasto público. A la vista de ello, es indudable que su publicidad ofrece un limitado interés desde el punto de vista de los fines de la transparencia que el preámbulo de la LTAIBG concreta en que ‘los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afecta, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones’”.

29. Entre otras, la Resolución 798/2020, de 19 de febrero de 2021.

Debemos señalar a este respecto que las limitaciones del acceso a la información en manos de las Administraciones públicas por considerar que no se trata de información pública a la luz de los fines establecidos por la LTAIBG son, a nuestro juicio, muy peligrosas y poco acertadas. En primer lugar porque, una vez más, se aplican criterios que —por las deficiencias y falta de actualización de la Ley— no se encuentran recogidos en el texto normativo, sino en su preámbulo; y, en segundo lugar, porque implica un juicio que, en todo caso, deberá realizarse de manera individual, a través de la preceptiva ponderación de intereses que establece el art. 14 LTAIBG. De esta manera, no parece justificable que se produzca una limitación del derecho de acceso sin que concurra la aplicación de ningún límite, por la mera aplicación de este genérico criterio de la finalidad, toda vez que el Tribunal Supremo, en su Sentencia 1519/2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870), ha considerado que la persecución de un interés privado —y no una finalidad pública— no puede constituir una causa de inadmisión de la solicitud<sup>30</sup>.

## 4.2

### **La aplicabilidad de las causas de inadmisión previstas por el art. 18 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la información relativa a la gestión de los fondos *Next Generation EU***

Aunque la LTAIBG formuló el acceso a la información pública de la manera más amplia posible, no es un secreto que las Administraciones públicas han tenido, desde su aprobación, una cierta tendencia a limitar el ámbito de aplicación de la norma, bien sea por la vía de considerar que aquella no es objeto de la norma, bien sea sobre todo por la aplicación —muchas veces de forma abusiva— de las causas de inadmisión que se prevén en el art. 18 LTAIBG<sup>31</sup>.

En el caso de las solicitudes de información relativa a los fondos NGEU no ha sido distinto, y nos encontramos diferentes supuestos en los que se producen reclamaciones de solicitantes de acceso que han visto denegada su solicitud por entender la Administración competente que concurría

<sup>30</sup>. También Martín Delgado (2023: 125) pone en duda la adecuación de las inadmisiones por la falta de conexión entre la información pedida y la finalidad de la LTAIBG expresada en su preámbulo, “algo que no estaba justificado en absoluto, porque nada hay en el articulado que permita llegar a tal conclusión”.

<sup>31</sup>. De hecho, muchas de las sentencias que ha dictado el Tribunal Supremo desde la entrada en vigor de la LTAIBG se han referido a la necesidad de una interpretación restrictiva, limitada y motivada de las causas de inadmisión. *Vid.*, entre otras, la STS 1547/2017, de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3530), o la STS 306/2020, de 3 de marzo (ECLI:ES:TS:2020:810).

alguna causa de inadmisión, en particular las recogidas por el art. 18.1.b) LTAIBG, “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”, o 18.1.c) LTAIBG, “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. Tras diez años de aplicación de la Ley, no obstante, existe ya una reiterada y definitiva doctrina, tanto científica como jurisprudencial, en relación con la obligatoria interpretación restrictiva de las causas de inadmisión, como en cuanto a la necesidad de justificación de la aplicabilidad de las mismas al caso concreto, más allá de su mera invocación genérica, razón por la cual se estiman muchas de las reclamaciones presentadas contra denegaciones que alegan estas cláusulas, por entender que no han especificado suficientemente los motivos que justifican la aplicación de esta medida<sup>32</sup>.

De ahí que resulten especialmente interesantes algunos pronunciamientos del CTBG al respecto, en particular por lo que respecta a la información que pudiera ser considerada auxiliar al no formar parte de un procedimiento administrativo concreto, sino de otras gestiones como la solicitud o incorporación de información para la elaboración del Plan, o de las propuestas de entidades del sector privado para la configuración de los PERTE. El CTBG, teniendo en cuenta el Criterio Interpretativo 6/2015, en relación con los criterios que permiten la aplicación de la cláusula de inadmisión de las solicitudes de acceso por tratarse de información de carácter auxiliar o de apoyo, así como la jurisprudencia ya señaladas, recuerda en su Resolución 197/2022 cómo lo verdaderamente relevante a la hora de la posible aplicación de esta causa de inadmisión no es la denominación que se dé a la información o al soporte que la contiene, considerando que la relación contenida en el precepto (“notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos administrativos”) es un mero elenco de ejemplos que no implica que los así llamados tengan siempre

32. La ya señalada anteriormente Sentencia del Tribunal Supremo 1547/2017, de 16 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3530), establece los criterios para la inadmisión de las solicitudes de acceso a la información, en el siguiente sentido:

“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información”.

la condición material de verdaderos documentos “auxiliares o de apoyo”, aduciendo para ello la Sentencia de 25 de julio de 2017 que concluye que “lo instrumental o accesorio no depende de su carácter formal sino de su verdadero contenido material. Información auxiliar no es el equivalente a información de valor provisional”<sup>33</sup>.

En definitiva, pese a las reticencias que parecen mostrar algunos órganos administrativos —al menos, en la Administración General del Estado—, el mero hecho de que la información solicitada no forme parte de un expediente como tal, o haya sido aportada de manera voluntaria por los interesados en el marco de la elaboración del PRTR o de los PERTE, no puede ser razón suficiente para que se inadmita la solicitud, y el CTBG viene a exigir en diversas resoluciones relativas a los fondos NGEU que el órgano administrativo que inadmite motive de manera suficiente esta inadmisión en algunos de los supuestos que la justifican.

### 4.3

#### **La aplicabilidad del límite relativo a la protección de los intereses económicos y comerciales como causa principal de denegación del ejercicio del derecho de acceso a la información de gestión de los fondos *Next Generation EU***

La causa de denegación del acceso a la información relativa a los fondos NGEU más recurrente es, como era de esperar, la relativa a la protección de los intereses económicos y comerciales que se recoge por el art. 14.1.h) LTAIBG.

Para poder determinar su aplicabilidad a los supuestos concretos de solicitud de acceso a la información pública, es necesario partir de determinar el alcance del límite, que se configura en la Ley —como por lo general ocurre

33. Siguiendo este criterio, el CTBG recuerda al respecto que, para que se pueda considerar la concurrencia de esta causa de inadmisión, es necesario que se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- “Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad;
- Lo solicitado sea un texto preliminar o borrador, sin la consideración de final;
- Se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud;
- La solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento;
- Se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”.

con todos los límites del art. 14 LTAIBG— de manera muy genérica<sup>34</sup>. El CTBG, en su Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre de 2019, asunto: “Aplicación del artículo 14, número 1, apartado h), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales”, ha intentado acotar el alcance de lo que pueden abarcar los intereses económicos y comerciales, reconociendo la dificultad de su delimitación respecto de otros límites también previstos en el art. 14 LTAIBG, y concluyendo que “el concepto de intereses económicos y comerciales debe redefinirse en los siguientes términos: aquellas posiciones ventajosas o relevantes del sujeto o sujetos en el ámbito del mercado o de la creación y producción de bienes y servicios cuya divulgación pudiera comprometer la competencia entre ellos y otros sujetos o la integridad de los procesos de negociación en que intervengan”, que complementa con la inclusión en la aplicabilidad del límite de otros dos elementos: el secreto comercial o empresarial y la información confidencial.

Respecto al primero, conforme a lo previsto por la Directiva (UE) 2016/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, cuya finalidad es la de “proteger la innovación, la competitividad de las empresas y el dinamismo de la economía” mediante medidas de protección de los propietarios o detentadores de información secreta.

En cuanto a la información confidencial, como recuerda el CTBG, se encuentra también regulada por el derecho positivo, pero argumenta al respecto que “esta regulación es mucho más dispersa que la referida al secreto comercial pues las cláusulas de confidencialidad aparecen incorporadas a una diversidad de sectores del ordenamiento: fiscal, bancario, servicios profesionales, etc. Se trata de un tipo de información que, por razón de su contenido o del ámbito material a que afecta, puede perjudicar, en caso de ser divulgada, la posición en el mercado o en el proceso de creación y distribución de bienes y servicios del sujeto o sujetos a que se refiere o sus posiciones negociadoras en el ámbito económico”<sup>35</sup>.

Sentadas estas bases, el CTBG concluye que debe considerarse que, “cuando una información sujeta a publicidad activa o solicitada o reclamada por un ciudadano constituye en todo o en parte un secreto empresarial

34. Como recuerdan Fernández y Pérez (2017: 177 y ss.), esto se debe al hecho de que la LTAIBG ha incorporado de manera casi literal los límites previstos en el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, que se recogen, en el caso que nos ocupa, como “intereses comerciales y otros intereses económicos”, y que en el Memorándum explicativo del Convenio se entendían como equivalentes a los secretos comerciales.

35. CI 1/2019 del CTBG, apartado II.3.D) (p. 14).

o comercial en los términos de la LSE o está afectada en todo o en parte por una declaración de confidencialidad contenida en una Ley o establecida en los términos previstos en ésta, deben negarse la publicidad o el acceso por aplicación del límite de protección de los intereses económicos y comerciales”<sup>36</sup>.

Pues bien, el marco normativo en el que debe determinarse el alcance de este límite es, en relación con las solicitudes de acceso a información relativa a la gestión de fondos NGEU y que pudiera contener información confidencial o secretos comerciales, el ya mencionado art. 25 del Reglamento MRR, referente a la transparencia en la información de la gestión de los fondos NGEU, y que alude, de manera específica, a la necesidad de atenerse en todo caso a los requisitos de confidencialidad necesarios (apdo. 2), así como a lo siguiente:

“Los Estados miembros de que se trate podrán solicitar a la Comisión que oculte la información sensible o confidencial cuya divulgación pudiese poner en peligro los intereses públicos de dichos Estados miembros. En tal caso, la Comisión consultará al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el modo de poner a su disposición la información oculta de manera confidencial de conformidad con la normativa aplicable” (art. 25.3 del Reglamento MRR).

No quiere decir esto, claro está, que pueda denegarse el acceso a la información en relación con cualquier información económica o comercial relativa a sujetos privados, sino que, si se entiende que puede concurrir el límite —por tratarse de información confidencial o que afecte a los intereses económicos—, la Administración a la que se ha solicitado la información deberá en todo caso motivar su aplicación y posible denegación del acceso —al igual que el resto de límites previstos por los arts. 14 y 15 LTAIBG—, teniendo en cuenta, como han establecido en numerosas ocasiones el CTBG, las autoridades autonómicas de transparencia y los tribunales de justicia<sup>37</sup>, que no puede ser en ningún caso una exclusión automática ni aplicada de manera automática, sino que se exige que se haga una interpretación restrictiva, justificada y proporcionada del precepto como excepción al principio general del acceso, mediante la aplicación del conocido doble test del daño y del interés<sup>38</sup>.

36. *Ibidem* (p.17).

37. Entre otras, las ya mencionadas STS de 16 de octubre de 2917 (ECLI:TS:2017:3050) o STS de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558).

38. Como en repetidas ocasiones ha resumido el CTBG: “cualquier invocación del art.14.1 tiene un doble condicionante y requiere la realización por el aplicador de los exámenes sucesivo, los denominados por la doctrina especializada y el preámbulo de la Ley test del daño y test del interés. A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión

Cuando la información solicitada se ha producido al margen de un procedimiento concreto o se ha justificado la posible lesión de los intereses económicos, la aplicación de este límite se ha entendido proporcionada<sup>39</sup>. No obstante, la realidad imperante es que sigue siendo muy habitual que la denegación de las solicitudes de acceso se haga por las Administraciones públicas aludiendo de manera genérica a la concurrencia del límite en el caso concreto<sup>40</sup>; en particular, a la garantía de la confidencialidad, cuya motivación se limita a hacer referencia al mencionado art. 25 del Reglamento MRR<sup>41</sup>.

#### 4.4

### **Las denegaciones del derecho de acceso a los planes antifraude y actuaciones de investigación y auditoría en aplicación de lo previsto por el art. 14.1.e) y k) de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**

Por último nos vamos a referir a la —también— frecuente denegación de las solicitudes de acceso a la información relativa a las auditorías e investigaciones<sup>42</sup> en aplicación del límite previsto por los arts. 14.1.e) LTAIBG, en relación con información cuyo acceso suponga “un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penal, administrativos o disciplinarios”<sup>43</sup>, de un lado, y 14.1.k) LTAIBG, de otro, para proteger “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

o la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado”.

39. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la Resolución 310/2021, de 30 de agosto de 2021, relativa a la solicitud de información sobre proyectos del sector turístico presentados en la elaboración del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

40. Así lo ha entendido el CTBG en relación con varias reclamaciones contra denegaciones del derecho de acceso en el ámbito estatal, como la Resolución 853/2023, de 18 de septiembre de 2023, que estima la reclamación instando al Ministerio de Hacienda y Función Pública a que remita la información al solicitante, por entender que el Ministerio no ha justificado la concurrencia del límite en el supuesto concreto.

41. Son numerosas las resoluciones desestimatorias del derecho de acceso con una genérica motivación en la aplicación del art. 25 del Reglamento MRR como justificación de la concurrencia del límite previsto por el art. 14.1.h) LTAIBG, como por ejemplo en relación con las manifestaciones de interés asociadas a las iniciativas del PRTR, sistemáticamente denegadas. No es posible saber, sin embargo, si las mismas han sido objeto de reclamación o recurso, dado que el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado no incluye esta información.

42. Llevada, en gran parte, por el IGAE a través de la activación de los planes antifraude que exige la normativa de gestión de los fondos NGEU, que en todo caso ha exigido la existencia de planes y buzones antifraude en todas las entidades que gestionen este tipo de fondos.

43. Varias resoluciones de denegación por este límite pueden ser consultadas en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.



Como ha señalado el CTBG en su Resolución 853/2023, a la hora de verificar la aplicación de este último límite, es necesario vincularlo al marco jurídico aplicable a la gestión de los fondos NGEU, en particular al art. 22.1 del Reglamento MRR, que dispone lo siguiente:

“Al ejecutar el Mecanismo, los Estados miembros, en su condición de beneficiarios o prestatarios de fondos en el marco del Mecanismo, adoptarán todas las medidas adecuadas para proteger los intereses financieros de la Unión y para velar por que la utilización de los fondos en relación con las medidas financiadas por el Mecanismo se ajuste al Derecho aplicable de la Unión y nacional, en particular en lo que se refiere a la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses. A tal efecto, los Estados miembros establecerán un sistema de control interno eficaz y eficiente y recuperarán los importes abonados erróneamente o utilizados de modo incorrecto. Los Estados miembros podrán recurrir a sus sistemas nacionales habituales de gestión presupuestaria”.

Por su parte, el apdo. 2.c).ii) del precitado art. 22 prevé que los acuerdos a los que se alude en el art. 15.2 —acuerdos de préstamo— y en el art. 23.1 —compromisos jurídicos de contribución financiera— dispondrán las obligaciones de los Estados miembros de —entre otras cuestiones— adjuntar a la solicitud de pago “un resumen de las auditorías y los controles realizados, incluidas las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas”.

Al respecto, el CTBG afirma lo siguiente:

“No cabe descartar que entre la documentación remitida por el Estado español a la Comisión en cumplimiento de lo exigido por el Reglamento (UE) 2021/241 sobre las auditorías y controles realizados, las deficiencias detectadas y las medidas correctivas adoptadas, pueda encontrarse alguna información que el Estado español haya solicitado a la Comisión su tratamiento confidencial con arreglo a lo previsto en el citado artículo 25.3 del Reglamento, por considerar que su divulgación puede poner en peligro sus intereses públicos”.

Pareciera que, de momento, el CTBG sigue en este criterio la postura que viene sosteniendo, al menos, la Administración General del Estado, que, en la mayoría de solicitudes realizadas por la ciudadanía en relación con los planes antifraude y la puesta en marcha de mecanismos de auditoría, alude a estos límites, 14.1.e) y k), para denegar el acceso a las concretas actuaciones, limitándose a indicar, en su caso, el número de denuncias recibidas por los buzones antifraude o de procedimientos de auditoría que se han iniciado, sin indicar ninguna otra información adicional al respecto.

Es evidente que el bien jurídico perseguido con la aplicación de este límite —asegurar la lucha contra el fraude y el control de la corrupción en la ejecución del gasto— puede prevalecer en ocasiones sobre el interés público en conocer la actuación administrativa en este ámbito. No obstante, y sin poner en duda el posible carácter confidencial de las previsibles denuncias y auditorías en relación con la gestión de los fondos NGEU, debería valorarse aquí el alcance temporal en la aplicación restrictiva del límite (Guichot, 2023: 223), en el sentido de que, una vez finalizada la investigación o la auditoría, este límite ya no debería ser de aplicación, para dar paso a un acceso a la información, más acorde con la finalidad de transparencia prevista en la norma —y sin perjuicio, claro está, de que la información se pudiera ver limitada por otras razones—<sup>44</sup>.

## 5 Conclusiones

Como hemos podido ver a lo largo de este trabajo, la gestión de los fondos NGEU implica no solo la generación de una gran cantidad de información pública, sino también la exigencia de buscar mecanismos adecuados para garantizar la transparencia en esta gestión. El volumen de gasto en la ejecución de los fondos, junto con el cambio de paradigma en el control de su cumplimiento, exigen buscar nuevos sistemas de rendición de cuentas y de transparencia, que respondan a las nuevas formas de gobernanza que deben implementarse para la adecuada tramitación y gestión de unas ayudas e inversiones cuya finalidad debe servir —entre otras muchas cuestiones— a la modernización de las Administraciones públicas.

Estos fondos son, por ello, una oportunidad excelente para avanzar en el diseño de nuevos sistemas de rendición de cuentas, profundizando en la garantía de la transparencia activa y en procedimientos más ágiles de acceso a la información pública, tanto en el ámbito de la Administración General del Estado como en las Administraciones territoriales. De hecho, las entidades locales, en particular, podrían verse muy beneficiadas por unas

<sup>44</sup>. Así se define en algunas de las leyes de transparencia, como en el art. 28.3 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, que recoge este criterio en el siguiente sentido:

"Los límites del derecho de acceso son temporales si así lo establece la ley que los regula y se mantienen únicamente mientras perduren los motivos que justifiquen su aplicación. La persona solicitante podrá iniciar un nuevo procedimiento de acceso a la información pública siempre que desaparezca la causa que justificó la aplicación de la excepción del derecho de acceso y la denegación de información consiguiente".

inversiones que les permitieran avanzar en infraestructuras de gestión administrativa y documental que suplieran la falta de medios que tradicionalmente han sufrido<sup>45</sup>.

No podemos afirmar que los mecanismos que hasta ahora se han puesto en marcha para justificar la gestión del gasto de estos fondos no sean adecuados. Sin embargo, nos seguimos encontrando ante denegaciones a las solicitudes por parte de las Administraciones públicas que reflejan reticencias más propias del pasado que de una época en la que los avances de la tecnología deberían permitir una gestión documental mucho más “afinada”, en relación con la información que se puede poner a disposición de la ciudadanía. Y es que, si cambia el paradigma en cuanto a cómo se gastan y justifican estos fondos, también, de manera acorde, debería evolucionar el paradigma de cómo se rinde cuentas de los mismos, mediante mecanismos de transparencia por diseño y gestión documental de los datos en formatos realmente interoperables y reutilizables.

Se torna ahora más imprescindible que nunca atender a las reivindicaciones que tanto doctrina como distintos sectores vienen haciendo desde hace mucho tiempo de reformar y actualizar la normativa de transparencia y acceso a la información en España, y los fondos *Next Generation EU* son, para ello, una magnífica oportunidad que no debería dejarse pasar por alto.

Como señalaron Valero y Cerdá (2020: 125), “el retroceso que se ha vivido en España durante los últimos meses por lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información no sólo se ha manifestado en la gestión de los datos relativos a las infecciones y fallecimientos provocados por el COVID-19 sino que, además, se ha proyectado sobre otros ámbitos esenciales como la contratación pública (Gamero Casado, 2020; Miranzo Díaz, 2020). Es precisamente la revisión crítica de la experiencia que hemos vivido en los últimos meses la que nos ha de llevar a plantear no sólo la revisión de las normas cuya efectividad se ha demostrado inexistente sino, sobre todo, la creación de un modelo normativo e institucional adecuado de gestión de la información. Y para ello resulta imprescindible partir de un equilibrio adecuado entre la mayor eficiencia que permite la innovación tecnológica, el refuerzo democrático que facilita el Gobierno Abierto y la inexcusable integración del respeto a los derechos fundamentales y las libertades públicas. En con-

45. De hecho, en la mayoría de los supuestos relativos a reclamaciones recibidas por las autoridades autonómicas de transparencia en relación con las denegaciones de acceso a la información sobre gestión de fondos NGEU —casi siempre por la aplicación de la ficción del silencio negativo—, la estimación ha sido formal, o ha decaído el procedimiento, porque la Administración correspondiente ha resuelto fuera de plazo, pero ha hecho entrega de la información, aunque de manera extemporánea.

secuencia, no es el momento de poner el foco en lo inmediato sino, por el contrario, de adoptar una mirada estratégica dirigida al fortalecimiento institucional del sector público”.

En el momento de cerrar este trabajo está en preparación el nuevo Plan de Gobierno Abierto, que vendrá a sustituir al ya casi finalizado IV Plan de Gobierno Abierto. Sin embargo, muchos de los objetivos y propuestas que se previeron en este IV plan, para su implementación en los años 2020 a 2024, siguen pendientes; entre ellos, y muy especialmente, la reforma y el desarrollo de la LTAIBC. Al mismo tiempo, la Unión Europea sigue profundizando en la Estrategia Europea de Datos, mediante la aprobación de normas como el Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a la gobernanza europea de datos, el Reglamento (UE) 2023/2854 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, sobre normas armonizadas para un acceso justo a los datos y su utilización, o la Directiva de datos abiertos (Directiva [UE] 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público).

Los fallos de transparencia en la gestión de los fondos NGEU deben servir como acicate para repensar, más pronto que tarde, medidas de modernización de las Administraciones públicas —previstas por el PRTR— que generen nuevos niveles de transparencia y acceso a la información pública.

## 6

### Bibliografía

- Barrero Rodríguez, C. (2023). Ámbitos subjetivo y objetivo. En E. Guichot y C. Barrero Rodríguez. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Blanes Climent, M. Á. (2014). *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*. Pamplona: Thomson-Reuters Aranzadi.
- Bouzo, D. (2021). *RELATORIO DEL SEMINARIO La calidad institucional como fundamento de la gestión eficaz y honesta del Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid: Transparency International España. Disponible en <https://transparencia.org.es/estudios-y-publicaciones/relatorio-del-seminario-la-calidad-institucional-como-fundamento-de-la-gestion-eficaz-y-honesta-del-plan-nacional-de-recuperacion-transformacion-y-resiliencia/>.

Cerrillo i Martínez, A. y Casadesús de Mingo, A. (2018). El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas. La transparencia por diseño. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 19, 6-16.

Comisión Europea. (2021). *Normas de comunicación y visibilidad para los programas de financiación de la UE 2021-2027 – Guía para los Estados Miembros*. Disponible en <https://femp-fondos-europa.es/documentos/normas-de-comunicacion-y-visibilidad-para-los-programas-de-financiacion-de-la-ue-2021-2027-guia-para-los-estados-miembros/>.

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M.<sup>a</sup> (2017). *El derecho al acceso a la información pública en España*. Pamplona: Thomson-Reuters Aranzadi.

Galán Galán, A. (2021). Los Gobiernos locales ante el reto de los fondos europeos de recuperación. *Revista catalana de dret públic*, 63, 101-117.

Gimeno Feliu, J. M.<sup>a</sup> (2021a). De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución. *Cuadernos de Derecho Local*, 55, 88-114.

— (2021b). El desafío de fondos *Next Generation* como elemento de transformación de la gestión pública. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 20, 21-41.

Guichot, E. (2023). Cuestiones generales. En E. Guichot y C. Barrero Rodríguez. *El derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Linares Muñagorri, I. y Barquero Solanes, I. (2021). Balance y vías de mejora en las medidas previstas por el Real Decreto Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Extra 20, 293-319.

Martín Delgado, I. (2023). IV. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia. En A. Egea de Haro (dir.). *Informe sobre la Justicia Administrativa 2023. Indicadores de actividad, Derechos Fundamentales, Transparencia y Defensa de la Competencia* (pp. 115-191). Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid.

— (2024). Información y datos. *Manual de Derecho Administrativo*. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 703-726. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Mir Puigpelat, O. (2019). *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a la información pública*. Madrid: Civitas-Thomson Reuters.

- Ponce Solé, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*. Madrid: Lex Nova.
- Rams Ramos, L. (2019). La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto. *Anuario de Transparencia Local*, 2018, 43-90.
- Secretaría General de Fondos Europeos. (2024). *Manual de comunicación para gestores y beneficiarios del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en <https://www.fondoseuropeos.hacienda.gob.es/sitios/dgpmrr/es-es/Documents/23112023%20MANUAL%20DE%20COMUNICACI%c3%93N%20PARA%20LOS%20GESTORES%20DEL%20PLAN.pdf>.
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2023). *Informe Especial 26/2023: Marco de seguimiento del rendimiento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. Disponible en <https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2023-26>.
- Valero Torrijos, J. y Cerdá Meseguer, J. I. (2020). Transparencia, acceso y reutilización de la información ante la transformación digital del sector público: enseñanzas y desafíos en tiempos del COVID-19. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 103-126.