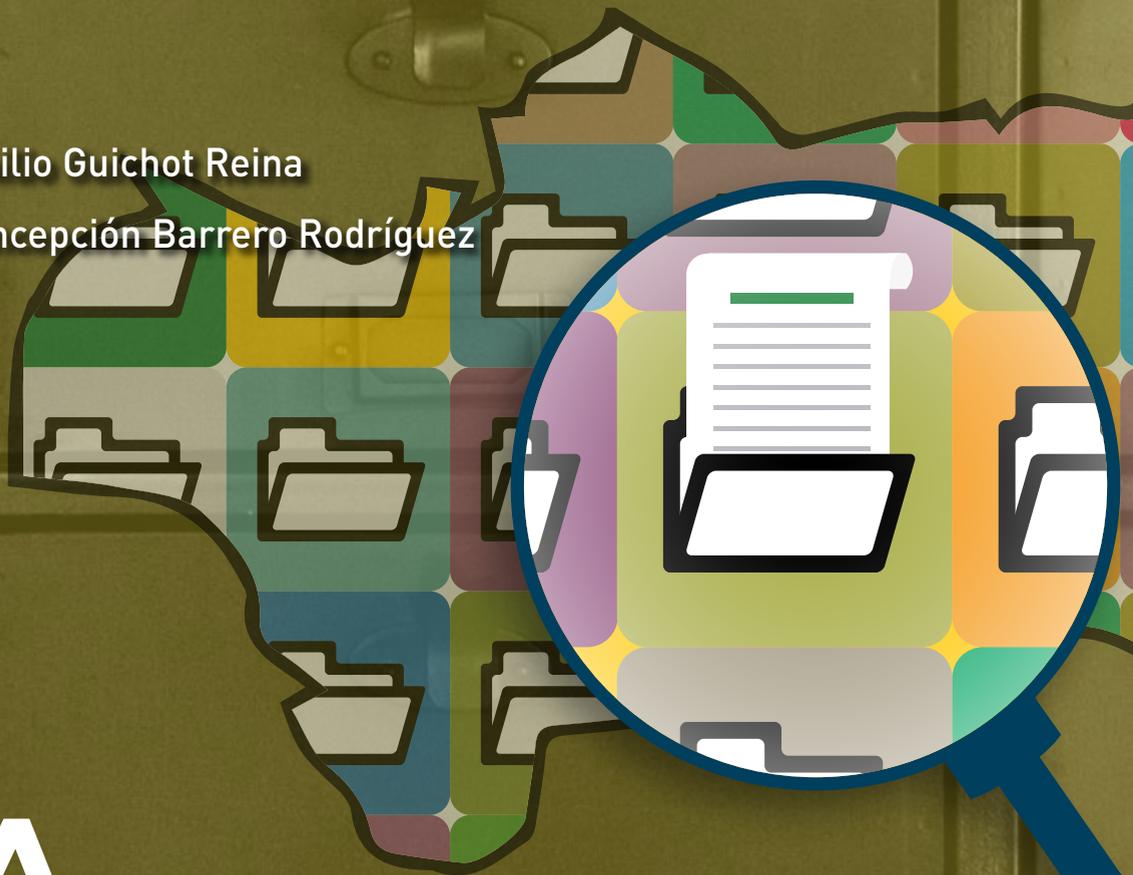


El derecho de acceso a la información pública en Andalucía

Emilio Guichot Reina

Concepción Barrero Rodríguez



Junta de Andalucía

Consejería de la Presidencia,
Administración Pública e Interior

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN ANDALUCÍA**

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN ANDALUCÍA**

Emilio Guichot Reina
Concepción Barrero Rodríguez

**INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SEVILLA - 2022**

El derecho de acceso a la información pública en Andalucía
Emilio Guichot Reina / Concepción Barrero Rodríguez

Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2022
182 p. ; 24 cm. - (Estudios).

D.L.: SE-493-2022

ISBN: 978-84-8333-726-4

1. Transparencia pública en Andalucía. 2. Información Pública. 3. Publicidad activa. 4. Derecho de acceso a la información pública. I. Emilio Guichot Reina. II. Concepción Barrero Rodríguez. III. Instituto Andaluz de Administración Pública



RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN ANDALUCÍA

AUTORES: Emilio Guichot Reina / Concepción Barrero Rodríguez

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública

Diseño y maquetación: Imprenta Flores

Impresión: Servicio de Publicaciones y BOJA

ISBN: 978-84-8333-726-4

Depósito Legal: SE 493-2022

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
LISTADO DE ABREVIATURAS	15
I. CUESTIONES GENERALES	17
1. EL MARGEN DE COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO, SU EJERCICIO EN LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO	17
2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	24
3. PRINCIPIOS GENERALES	26
A) Principios básicos en la interpretación y aplicación de la LTPA	27
B) Derechos	28
C) Obligaciones	29
4. LA PUBLICIDAD ACTIVA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA	30

II. EL OBJETO DEL DERECHO, LOS SUJETOS QUE PUEDEN EJERCERLO Y LOS OBLIGADOS A SATISFACERLO	35
1. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA	35
A) El acceso a “los contenidos o documentos”	35
B) El acceso no se limita a la información contenida en procedimientos terminados	36
C) La información “en poder” de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”	37
D) La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso	39
2. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO: LOS TITULARES DEL DERECHO DE ACCESO	39
3. ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY	40
A) Administraciones territoriales y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas	41
B) Otras entidades del sector público: sociedades mercantiles y fundaciones	42
a) Sociedades mercantiles	42
b) Fundaciones	44
C) Los consorcios y asociaciones constituidas por Administraciones Públicas y otros organismos y entidades recogidos en la Ley	46
D) Los sujetos sometidos a la Ley en su actividad regida por el Derecho Administrativo	47
a) Las Corporaciones de Derecho público y entidades asimilables	47
b) Las instituciones y entidades del artículo 3.2	52

III. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO	55
1. ASPECTOS GENERALES	55
2. LÍMITES CONECTADOS CON EL INTERÉS PÚBLICO: SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA, RELACIONES EXTERIORES, SEGURIDAD PÚBLICA, POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA, MEDIO AMBIENTE	56
3. LÍMITES QUE PROTEGEN LA INTEGRIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES	58
4. LÍMITES CONECTADOS CON LA PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES DE CONTENIDO ECONÓMICO	61
5. EL LÍMITE DE LA PRIVACIDAD	65
A) Alcance y normativa aplicable	65
B) Categorías de datos personales	69
a) El acceso a categorías especiales de datos (especialmente protegidos)	69
b) El acceso a datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o actividad pública del órgano	71
c) El acceso a datos personales “ordinarios”: criterios de ponderación	72
C) La disociación y el acceso parcial	80
D) La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos	81
IV. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	83
1. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA SOLICITUD DE ACCESO	83
A) Contenido	83
B) Medios de presentación	86

C) Su posible subsanación.....	87
D) La inadmisión de la solicitud	89
a) Consideraciones generales	89
b) La información en curso de elaboración o publicación general	92
c) La información auxiliar o de apoyo	94
d) La información precisada de una acción de reelaboración.....	99
e) Solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”	106
f) Solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo”	107
2. LA TRAMITACIÓN	117
A) La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige	118
a) La solicitud tiene por objeto información que no obra en su poder... ..	118
b) La solicitud versa sobre información elaborada o generada por un sujeto distinto de aquél al que se dirige	121
B) La audiencia a terceros	123
C) Otros posibles trámites.....	126
3. LA RESOLUCIÓN.....	127
A) Plazo para resolver y notificar.....	127
B) El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea	129
C) Su contenido	131
D) La notificación	133

4. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO.....	134
A) Modalidades de acceso: la “vía electrónica” como regla general.....	134
B) Momento en el que ha de ofrecerse el acceso.....	136
a) Su inmediatez como regla general.....	136
b) La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados.....	139
C) La información ya publicada.....	140
D) Características de la información que se ofrece.....	141
E) La gratuidad de la información	142
V. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN.....	145
1. CONSIDERACIONES INICIALES.....	145
2. NATURALEZA Y OBJETO DE LA RECLAMACIÓN.....	146
A) Una vía de impugnación especial y potestativa	146
B) Su objeto. Las resoluciones excluidas.....	147
3. INTERPOSICIÓN DE LA RECLAMACIÓN.....	150
A) Contenido del escrito y medios de presentación	150
B) Plazo.....	151
C) Legitimación y representación	152
D) Subsanación	153
E) La acumulación de reclamaciones.....	154

4. LA TRAMITACIÓN	154
A) Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama	154
B) Audiencia a terceros afectados	156
C) Otros posibles trámites	157
5. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	158
VI. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO	161
1. ACCESO POR LOS INTERESADOS A INFORMACIÓN RELATIVA A PROCEDIMIENTOS EN CURSO	161
2. REGÍMENES JURÍDICOS ESPECÍFICOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	163
BIBLIOGRAFÍA CITADA	173

PRESENTACIÓN

La obra que el lector tiene entre sus manos –o, en todo caso, bajo su mirada, puesto que se publica en edición en papel y digital– tiene una vocación eminentemente práctica, aunque no falten en ella referencias doctrinales ni reflexiones valorativas.

Nada más aprobarse la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, los autores de este estudio nos pusimos manos a la obra con otros autores, bajo la coordinación de nuestro colega, el profesor S. FERNÁNDEZ RAMOS, para colaborar en la publicación de una obra titulada *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, que vio la luz en 2015 bajo el sello editorial del mismo Instituto Andaluz de Administración Pública que ahora publica este trabajo. En ese momento, entraba en vigor la mencionada Ley –pues, como se apunta en este trabajo, previó una entrada en vigor diferida en el tiempo respecto de su publicación oficial– y era necesario un estudio integral de su contenido, aún sin aplicar.

Han pasado más de seis años desde entonces y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía ha dictado más de dos mil resoluciones en materia de derecho de acceso a la información y los jueces y tribunales han firmado decenas de resoluciones judiciales al conocer de recursos –en primera instancia, en apelación e incluso en casación– en relación con algunas de ellas. Todo ello ha dado origen a una riquísima y casi inabarcable doctrina cuyo conocimiento resulta esencial para el aplicador del Derecho. Ese trabajo estaba por hacer y nos ha parecido imprescindible colmar esa laguna.

Por esa misma razón, hemos concentrado nuestro esfuerzo en analizar tan solo las cuestiones más generales de la Ley para poner en contexto la regulación del

derecho de acceso, para a continuación centrarnos en analizar la interpretación de su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación, en lo referido al derecho de acceso, sus límites, el procedimiento para su ejercicio y la delimitación entre la regulación general del derecho en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía y los llamados “régimenes especiales”. Hemos dejado, pues, voluntariamente al margen el estudio de la publicidad activa y de cada uno de sus ítems de publicidad obligatoria, limitándonos a analizarla en su relación con el derecho de acceso. Tampoco hemos abordado materias como el fomento de la transparencia o los aspectos organizativos e institucionales, ni, finalmente, el régimen sancionador. Todos ellos fueron objeto de análisis en la obra antes comentada publicada en 2015. Nos hemos centrado, en definitiva, en lo que consideramos el núcleo de la regulación o, en todo caso, en la materia que conlleva mayor entraña jurídica y dificultad para la interpretación y aplicación. Ese era el reto. Esperamos haberlo superado y que esta obra sea de utilidad. El lector juzgará.

Sevilla, a 10 de diciembre de 2021

Los autores

LISTADO DE ABREVIATURAS

AN	Audiencia Nacional
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
CEADO	Convenio núm. 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Oficiales
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen gobierno
CTPDA	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
EAA	Estatuto de Autonomía de Andalucía
GAIP	Comisión de Garantía del derecho de acceso a la información pública de Cataluña
JCA	Juzgado de lo contencioso-administrativo
JCCA	Juzgado central de lo contencioso-administrativo
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LOPD	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
LOPDGDD	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LPAC	Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LTPA	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
R	Resolución
RT	Resolución territorial
S	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TRLCI	Real Decreto-legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Catastro
TS	Tribunal Supremo
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

I. CUESTIONES GENERALES

1. EL MARGEN DE COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO, SU EJERCICIO EN LA LEY 1/2014, DE 24 DE JUNIO, DE TRANSPARENCIA PÚBLICA DE ANDALUCÍA Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO

El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 incluyó dentro del contenido del derecho a una buena administración, reconocido en su artículo 31 “en los términos que establezca la ley”, “el derecho de todos ante las Administraciones públicas [...] a participar plenamente en las decisiones que les afecten, obteniendo de ellas una información veraz [...] así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca”. Recogió así en su catálogo el derecho de acceso a la información, tanto en su dicción tradicional tomada del artículo 105.b) CE, como en un lenguaje más actual referido a la “información” vinculada al derecho de participación. Fue en esto el primer Estatuto en acogerlo en su catálogo de derechos, y esta opción hubiera casado perfectamente con un reconocimiento en la LTAIPBG del derecho de acceso como derecho fundamental vinculado con los artículos 20.1.d) y 23 CE, opción que fue objeto de debate entre los especialistas y comparecientes y en la tramitación parlamentaria, y he defendido en otros escritos, pero que no fue acogida en la LTAIPBG¹.

¹ Véase, *in extenso*, en línea con lo defendido en escritos anteriores, en “Transparencia: aspectos generales”, en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 35-47.

En efecto, la LTAIPBG se considera desarrollo del artículo 105.b) CE (según el cual “la ley regulará [...] El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”). Así lo establece expresamente el artículo 12 LTAIPBG. Su disposición final octava se apoya en el artículo 149.1.18ª como título competencial principal. A ello se le suma una referencia al artículo 149.1.1ª, que parece actuar como complemento para el diseño de la necesaria existencia de un órgano independiente de resolución de reclamaciones (a semejanza de lo que hiciera la LOPD, con refrendo por la STC 290/2000, de 30 de noviembre)².

Las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales estuvieron al margen del proceso de elaboración de la LTAIPBG (como apuntó, críticamente, el dictamen del Consejo de Estado) pero están llamadas a desarrollarla y aplicarla, pues sus Instituciones y sujetos vinculados a ellas figuran entre los obligados en los mismos términos que sus equivalentes de ámbito estatal.

La LTAIPBG hizo un entendimiento muy amplio de la competencia estatal. El ámbito de decisión que quedó a las normas autonómicas y locales está en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.) y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes. Junto a ello, y en materia de procedimiento, el plazo de resolución de las solicitudes de acceso, establecido en un mes con carácter básico, puede ser acortado³.

El retraso en la aprobación de una Ley estatal sobre acceso a la Información pública hizo que diversas Comunidades Autónomas tomaran la delantera, aprobando sus propias leyes sobre la materia⁴. Con posterioridad a la aprobación de la LTAIPBG, la

² También apela al artículo 149.1.13ª –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica–, probablemente como amparo de las disposiciones de buen gobierno en materia de sanciones por incumplimiento de normas económico-financieras.

³ He defendido desde la aprobación de la LTAIPBG que no puede decirse lo mismo respecto de las limitaciones o del sentido del silencio, que constituyen una pieza clave en la delimitación del alcance del derecho y sus relaciones con otros bienes públicos y privados en concurrencia.

⁴ Es el caso de Galicia (Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega), hasta cierto punto, de Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares), Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto) o Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto).

primera Ley de Transparencia aprobada fue la LTPA⁵, a la que han seguido toda una serie de leyes de otros Parlamentos autonómicos, incluyendo las que sustituyen a algunas de las que se adelantaron a la estatal⁶.

La LTPA no contiene una disposición que establezca el o los títulos competenciales en que se apoya, lo cual resulta censurable. No obstante, pueden rastrearse en su Exposición de Motivos. Alude, por una parte, a la competencia para el desarrollo de las bases estatales sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas ex artículo 149.1.18ª CE, competencia asumida en el artículo 47 EAA. Pero obsérvese que lo hace de forma genérica, sin precisar de qué letra de qué apartado se trata, distinción que es de gran importancia en la medida en que en el citado artículo 47 se recogen, bajo la rúbrica “Administraciones Públicas andaluzas”, títulos competenciales distintos y con distinto alcance (unos de competencia normativa exclusiva, otros de competencia normativa compartida, otros de competencia ejecutiva). En este caso, parece que ha de partirse de que estamos ante el desarrollo de la legislación básica estatal sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, y en esa medida, la competencia ejercida sería la contenida en el artículo 47.2.1ª EAA, referido a la competencia compartida sobre “el régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía [...]”⁷.

⁵ Hemos relatado *in extenso* el proceso de elaboración de la LTPA en “Aspectos generales de la Ley”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.), *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015, pp. 30-38.

⁶ Le han seguido la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla-León; la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón, la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen gobierno y Participación Ciudadana, de la Comunidad Valenciana, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia (que deroga la anterior), la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria, la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Navarra (que deroga la anterior), la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés de Asturias, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid.

⁷ En esta línea se sitúa también la disposición adicional quinta, rotulada “Conformidad con la normativa estatal”, con el siguiente tenor: “El contenido de la letra a) del artículo 2; las letras e), g), h), i), j) y k) del apartado 1, así como los apartados 2 y 3 del artículo 3; los apartados 1 y 2 del artículo 4; el párrafo primero del apartado 1 del artículo 5; las letras i), j) y k) del artículo 6; el primer párrafo del apartado 1 y los apartados 2, 3 y 5 del artículo 9; las letras a), b), c) y h) del apartado 1 del artículo 10; las letras b), c) y e) del artículo 11; el apartado 1 del artículo 12; las letras a), b), c), d) y e) del artículo 13.1; el artículo 15; las letras a) y b) del artículo 16; el apartado 2 del artículo 18; el artículo 24; los apartados 3 y 4 del artículo 25; el artículo 33, y el apartado 2 del artículo 34 de la presente ley están redactados, total o parcialmente, de conformidad con los preceptos de aplicación general de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”. No obstante, obsérvese que, en este caso, aunque el rótulo del artículo 47 habla de “Administraciones Públicas andaluzas”, el primer punto del apartado segundo se limita a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Ciertamente es que, por otra parte, el EAA también recoge la competencia autonómica exclusiva en materia de régimen local, respetando así lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª CE y el principio de autonomía local (artículo 60.1 EAA) o la competencia compartida para regular el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de

La LTPA fue plenamente respetuosa con su margen competencial, a diferencia de lo que ocurrió con algunas de sus homólogas. En lo que interesa al objeto de nuestro trabajo:

- En materia de límites, remite a la LTAIPBG, con la precisión –por lo demás, solo aclaratoria de lo que ya deriva, de suyo, del propio principio de interpretación restrictiva de los límites al derecho– de que “las limitaciones al derecho de acceso sólo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique”⁸. Las posteriores leyes han seguido mayoritariamente esta línea de la remisión (aparte de por una cuestión de buena técnica legislativa, porque, no nos engañemos, acoger límites es siempre políticamente ingrato) y, en algún caso, a reproducir solo algunos de ellos⁹ o el propio tenor de la LTAIPBG¹⁰. La catalana, sin embargo, cambió la dicción de algunos, y se refiere a los “demás derechos privados legítimos” (fórmula genérica importada del CEADO que, además de exceder de lo dispuesto en el artículo 14 LTAIPBG, incurre en una clara indeterminación proscrita por la jurisprudencia constitucional). Sin embargo, a nuestro juicio parece evidente que se trata de un listado indisponible para el legislador autonómico, dado que su reducción dejaría desprotegidos los bienes públicos y los derechos privados que protegen los límites establecidos por la LTAIPBG¹¹. De hecho, allí donde la Ley autonómica ha establecido un catálogo más reducido de límites, como es el caso de Cataluña, su Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública ha interpretado que son también de aplicación los excluidos en la Ley autonómica por estar contemplados en la LTAIPBG¹². Es esta, también, la interpretación del CTBG¹³.

las universidades públicas, sin perjuicio de la autonomía universitaria (artículo 53.2.b), por aludir a dos de los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de la LTPA.

⁸ Artículos 25 a 27. En relación con el límite de la protección de datos, como veremos, con una redacción por lo demás ambigua, dado que invoca tanto la normativa de transparencia como la de protección de datos, sin discriminar cuándo y en qué medida es aplicable una u otra.

⁹ Artículo 10 de la Ley de Aragón. Límites a las obligaciones de transparencia. “1. El acceso a la información pública podrá ser limitado por razón de la seguridad o defensa del Estado, la averiguación de los delitos, la intimidad de las personas, la protección de datos de carácter personal, la propiedad intelectual y demás límites establecidos en la legislación básica”.

¹⁰ Así, la Ley canaria, en sus artículos 37 y 38.

¹¹ Por esta misma razón, como veremos, *infra*, cuando analicemos los tipos de límites, acaso podría discutirse, en el plano teórico, la posibilidad de que una ley autonómica suprimiera los límites encaminados a garantizar la efectividad de los procedimientos administrativos, en los que no está en juego, al menos directamente, un bien público o un derecho privado. Véase, en ese sentido por todas la STC 292/2000, de 30 de noviembre, en ese caso en referencia genérica a las “razones de interés público” y a la “efectividad”.

¹² Dictamen 1/2016.

¹³ En su Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre la aplicación del artículo 14, número 1, apartado h, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales, constata que es aplicable, como básico, a todas las Administraciones, también en el caso de Cataluña, única Comunidad Autónoma cuya Ley enuncia los límites y no lo incluye, si bien considera que teniendo en cuenta el carácter básico del precepto “es evidente que este es también de aplicación en el ámbito de la mencionada Comunidad”.

- En lo que hace a la materia regulada en la LTAIPBG bajo el rótulo “ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, algunas leyes autonómicas, entre ellas la andaluza, han acortado ligeramente el plazo máximo para resolver, lo cual no parece suscitar mayor controversia pues no supone perjuicio alguno para el interés público o privado. Lo realmente polémico ha sido la previsión por diversas leyes autonómicas del silencio positivo, y no negativo tal y como establece la LTAIPBG. La mayoría de las leyes autonómicas o bien reproducen lo establecido en la Ley estatal o bien evitan pronunciarse, “dando por hecho” que el silencio es negativo porque ya así lo establece la LTAIPBG e indicando sin más que ante las resoluciones, expresas o presuntas, cabe acudir a las vías de reclamación previstas en la LTAIPBG. Pero en otros casos, sí se prevé expresamente el silencio positivo, lo cual es en sí un auténtico desaguado jurídico, por razones que hemos expuesto extensamente en otros trabajos¹⁴, y supone una contradicción con lo dispuesto en la LTAIPBG de la que deriva una inconstitucionalidad por invasión de competencias que el Tribunal Constitucional ha declarado¹⁵. Esta sentencia resulta, por cierto, clave para analizar el fundamento constitucional de la normativa sobre acceso a la información, ante la ambigüedad de la disposición final octava, que no da siquiera una pista al respecto, lo que ha provocado un debate doctrinal¹⁶.

¹⁴ Por todos, en GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pp. 533-580, en especial, en pp. 565-569. Es el caso de las Leyes catalana, aragonesa, valenciana o navarra. Ante este desaguado jurídico, que hemos denunciado desde un principio en muy diversos foros y escritos debe constatar que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña ha aprobado unos criterios interpretativos sobre reclamaciones en caso de silencio administrativo, de 7 de enero de 2016, que son absolutamente elocuentes. Para dar respuesta al caos al que aboca la regulación del silencio positivo en esta materia, viene a interpretar que, ante el silencio, los interesados pueden presentar reclamación sin necesidad de manifestarse sobre si reclaman frente a una estimación o a una desestimación. Ahora bien, la reclamación debe presentarse en el plazo de un mes si el silencio es positivo y sin plazo si es negativo (sic). La Comisión de Garantías del Derecho de Acceso resolverá en un pronunciamiento sobre el fondo (ajeno pues a todo concepto de silencio). Alternativamente, si el interesado considera que el silencio es positivo, puede dirigirse a la Administración reclamando la entrega de información y, si no la recibe en el plazo de un mes, puede reclamar ante la Comisión (que, de nuevo, resuelve sobre el fondo, ajeno al concepto de constatación de una obligación de hacer nacida del silencio positivo).

¹⁵ El asunto llegó al Tribunal Constitucional, que ha debido analizar una cuestión de inconstitucionalidad relativa a la previsión del silencio positivo en la Ley aragonesa. En su STC 104/2018, de 4 de octubre, considera que el título competencial retenido es el relativo al “procedimiento administrativo común”, que permite al legislador estatal determinar el sentido del silencio. Además, de forma elocuente, constata que no es posible una interpretación que salve la contradicción entre las fórmulas *sui generis* establecidas en leyes como la aragonesa y los términos, claros, en que la LTAIPBG establece el silencio negativo, por mucha voluntad interpretativa que se le eche pues, en realidad, vendría a convertir en blanco lo negro.

¹⁶ Así, entre los autores más destacados, VELASCO RICO, C., “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, considera que, pese a que el 149.1.1ª, conforme a la jurisprudencia constitucional, solo puede ser aducido en presencia de derechos constitucionales comprendidos entre los artículos 14 y 38, es la base para la previsión relativa a la autoridad independiente de control y tiene una dimensión organizativa que cuadra con ello. A su juicio, la base del título relativo a la transparencia es el 149.1.18ª y, en concreto, la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Se configuraría, así, como una norma de mínimos que no sería obstáculo para que se aprobaran normas autonómicas más favorables en cuanto al reconocimiento de derechos a los ciudadanos o más avanzadas respecto al grado de apertura de la información (respetando los límites fijados por la legislación básica) o estableciendo, por ejemplo, plazos más cortos para la resolución del

La disposición final séptima de la LTAIPBG previó la entrada en vigor del Título dedicado a la Transparencia y el Acceso a la Información Pública al año de su

procedimiento de acceso. Además, cabría sobre todo la ampliación en materia de publicidad activa y todo tipo de medidas organizativas, de formación, de divulgación y promoción de la transparencia. Todo ello entraría dentro del “margen implícito” del legislador autonómico y se sumaría al margen “explícito” que revelan los preceptos no cubiertos por la competencia del artículo 149.1.18ª conforme a la propia disposición final octava. SALMERÓN, M., “Procedimiento administrativo e información del sector público”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 281-321, defiende que, con carácter general, la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común opera, *de facto*, como una competencia básica, en este caso unida de forma casi inescindible con la competencia básica, también estatal, sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas. “Estas reflexiones podrían explicar el carácter preciso o excesivamente detallado de las previsiones contenidas en la LTAIPBG en relación con el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso. Aunque probablemente solo en parte lo justifican de modo que tal vez, a la competencia de desarrollo de las bases estatales habría debido garantizarse un mayor margen de autonomía normativa, en un sentido similar al propuesto en su día por algún autor”. Considera, en todo caso, que “no parece que las Comunidades Autónomas dispongan de posibilidades generosas para el establecimiento de especialidades procedimentales fundadas en la titularidad de competencias materiales ni especialidades organizativas”. Y, en particular, sale al paso de la posibilidad del establecimiento del silencio positivo por leyes autonómicas. Para RAMS RAMOS, L., “Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje a Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 639-664, p. 642 s., habida cuenta del tenor de la disposición final octava, las Comunidades Autónomas, ante la prolija y minuciosa regulación del procedimiento de acceso en la Ley estatal: “solo cabría plantearse la posibilidad de que la regulación autonómica del procedimiento de acceso a la información, siempre conforme a la LTAIPBG, regulara aquellas cuestiones procedimentales sobre las que la Ley no se pronuncia, desplazando así la aplicación de la LRJAP como norma supletoria. En estos casos, sería de aplicación la norma autonómica de desarrollo, en conformidad con la LTAIPBG, y la LRJAP como supletoria de ambas normas para aquello que no haya quedado regulado por las mismas”. FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 39-40, sostienen que la LTAIPBG es toda ella “básica” y traen a colación la propia consideración de la LTAIPBG como “básica” de la que han partido diversos legisladores autonómicos. Para estos autores, el legislador estatal no debe agotar la materia “si bien debe reconocerse que, al tratarse del reconocimiento y garantía de un derecho subjetivo definitorio –como se ha dicho– de las relaciones entre Administraciones públicas y ciudadanos, se trata de una materia en la que es admisible un mayor grado de margen al legislador básico”, de modo que el legislador autonómico tendría más margen en materia de publicidad activa y habría de respetar la ordenación estatal más acabada en materia de derecho de acceso. Así, a su juicio, “ciertamente, los límites materiales presentan un marcado carácter cerrado e imperativo, de modo que la legislación autonómica ni puede ampliar los límites sustantivos establecidos en la Ley básica, como tampoco suprimir alguno de ellos. No obstante, entendemos que algunas de las llamadas causas de inadmisión sí son susceptibles de modulación y matización [...] Pero, sobre todo, el legislador autonómico puede incidir en las cuestiones relativas al procedimiento de ejercicio del derecho”. Ponen como ejemplo el acortamiento de plazos, si bien consideran “más cuestionable” el tema del sentido del silencio. También podrán regular los requerimientos de información a los sujetos del artículo 4 LTAIPBG, medidas organizativas o el régimen sancionador. A nuestro juicio, hay que partir de que el derecho de acceso a la información forma parte del estatus administrativo del ciudadano. La experiencia legislativa de los países de nuestro entorno inmediato y española precedente a la LTAIPBG es ilustrativa, con su regulación en el seno de las leyes que regulan las relaciones entre el ciudadano y la Administración –en nuestro caso, en la LRJAP-PAC-. No se trata de una regulación “sectorial”, sino de un derecho que forma parte, por así decirlo, en términos académicos, de la parte general del Derecho administrativo, de lo que, en términos constitucionales, constituye el “régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”, pudiendo discutirse, acaso, si la regulación de la transparencia, del derecho de acceso y sus límites son “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”, mientras que el “ejercicio del derecho de acceso” y el “régimen de impugnaciones” pudieran ser “procedimiento administrativo común”, como parece haber entendido el propio Tribunal Constitucional. Ello hace que el margen de conformación de las Comunidades Autónomas, a nuestro juicio, se proyecte sobre la garantía objetiva del derecho, en materia organizativa, de medidas de formación, promoción y divulgación, en la conformación de la autoridad independiente y en posibles garantías complementarias y, desde luego, como contempla la propia LTAIPBG, en la ampliación de la información sometida a publicidad activa, como vía para lograr una mayor facilidad en la divulgación de la información.

publicación, publicación que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2013¹⁷, pero decidió que los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispusieran de un plazo máximo de dos años desde su entrada en vigor para adaptarse a las obligaciones contenidas en el mencionado Título¹⁸, lo que la Exposición de Motivos calificó como “una entrada en vigor escalonada atendiendo a las especiales circunstancias que conllevará la aplicación de sus diversas disposiciones”. Esta disposición es difícil de interpretar. Probablemente su sentido fue dar un plazo de dos años desde la aprobación y publicación de la LTAIPBG en el BOE para que todos los entes de ámbito autonómico o local se adaptaran a la Ley. Pero, por una parte, lo refirió sólo a los “órganos de”, y no a todas las entidades, de Derecho público o privado, dependientes de las Administraciones autonómica y local o a las propias Corporaciones de Derecho Público o Universidades públicas. Por otra, no dejó claro si el plazo de dos años lo era a contar desde la publicación de la LTAIPBG (10 de diciembre de 2013), desde pasados veinte días desde esa fecha, o desde la entrada en vigor de su Título dedicado a la transparencia en el ámbito estatal (10 de diciembre de 2014). Podría decirse que el “espíritu” de la LTAIPBG (si de espíritu de las leyes puede hablarse) parece ser el primero (y, por ende, la entrada en vigor para todos los sujetos de ámbito autonómico y local el 10 de diciembre de 2015) pero lo cierto es que con las categorías jurídicas en la mano esta solución no resulta desde luego indiscutible.

El legislador andaluz prefirió no terciar en estas interpretaciones. La LTPA previó en su disposición final quinta su entrada en vigor al año de su publicación en el BOJA (que tuvo lugar el día 30 de junio de 2014), es decir, el 30 de junio de 2015. Teniendo en cuenta que recoge todas las obligaciones de la LTAIPBG (y las amplía), puede decirse que adelantó así la entrada en vigor de la LTAIPBG para los órganos de la Comunidad Autónoma, ya que la LTPA recoge todos los derechos y obligaciones de la LTAIPBG y los amplía. En el caso de “las entidades locales andaluzas”, dispuso que su fecha de entrada sería la misma en la que entrara en vigor la propia LTAIPBG¹⁹. Consecuentemente, las reclamaciones referidas a solicitudes presentadas antes de estas fechas han sido inadmitidas por el CTPDA²⁰.

La LTPA previó un desarrollo reglamentario. El Decreto 289/2015, de 21 de julio, reguló la organización administrativa en materia de transparencia pública en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades

¹⁷ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

¹⁸ Fruto de la aprobación en el Senado de la enmienda núm. 267 del Grupo Parlamentario Popular.

¹⁹ No obstante, nótese que la expresión utilizada supone una toma de posición, puesto que solo incluyó a los sujetos que tienen esta condición de “entidades locales”, y no a otros sujetos sometidos a su ámbito de aplicación, como, por ejemplo, las Universidades públicas.

²⁰ RR 1/2016, 5/2016, 9/2016, 24/2016, 41/2016, 45/2016, 61/2016, 67/2016, 109/2016, 135/2016, 54/2017, 281/2018.

instrumentales, y el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, aprobó los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía²¹.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como es sabido, el legislador estatal no se decidió a enraizar el derecho de acceso en la libertad de información del artículo 20 CE, lo que nos parece una opción jurídica equivocada por argumentos que hemos desarrollado en otros trabajos²², y así lo ha juzgado también la doctrina de forma abrumadoramente mayoritaria²³. Y en la jurisprudencia, a la que se remite el propio CTBG, parece ir abriéndose paso también esta concepción, si bien considera –con razón– que aún no se dispone de un pronunciamiento concluyente²⁴.

²¹ Se encuentra en tramitación un borrador de Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la LTPA. La Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local abrió el 12 de diciembre de 2020 y hasta el 11 de enero de 2021 el trámite de consulta pública previa a su elaboración.

²² Por todos, recientemente, en “Cuestiones generales”, en GUICHOT. E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 66-93.

²³ En este sentido, BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 208-210; COTINO HUESO, L., “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 37-71; FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 34-35; PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG”, en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62, p. 48; RAMS RAMOS, L., «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, diciembre de 2013, pp. 155-180; REY MARTÍNEZ, F., “Quod Omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, 2014, pp. 1-19; ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014, pp. 349-368. En contra, a la vista de los datos normativos, RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014, pp. 139-142.

²⁴ Así, en la R 44/2018 del CTBG, en que un periodista solicita información sobre los pactos fiscales y acuerdos remitidos a la Organización para la Cooperación y del Desarrollo Económico (OCDE) para el cumplimiento del intercambio de información entre jurisdicciones, incluyendo la denominación de las empresas contribuyentes. Sobre la condición profesional esgrimida, el propio CTBG destaca la formulación amplia de la STS de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), que alude a la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información, de la que deriva la necesidad de interpretación estricta, cuando no restrictiva, tanto de las limitaciones al derecho como de las causas de inadmisión. En el mismo sentido se han pronunciado las SSTs de 10 de marzo de 2020 (344/2020) y de 11 de junio de 2020 (748/2020). La SJCCA núm. 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), califica al derecho de acceso como derecho fundamental y enfatiza de forma prolija su reconocimiento a nivel internacional y comparado. Además, recuerda que, para salvaguardar su derecho fundamental, el recurrente puede instar el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, de carácter preferente y sumario, regulado en los artículos 114 y ss. LJCA y en su caso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, la SJCCA núm. 7, de 25 de enero de 2019 (3/2019), se pronuncia en el mismo sentido.

Pese a estar condicionado por el “pie quebrado” de la negación por el legislador estatal del carácter fundamental del derecho de acceso, el CTPDA ha sido contundente en su afirmación de la importancia de este derecho, en un examen que bebe con una notable erudición de la jurisprudencia del TEDH. De este modo, ha considerado que en el caso de solicitudes presentadas por periodistas sí puede considerarse que ejercitan la libertad de información²⁵, y que, en todo caso, y ya en general, existe una íntima conexión del derecho de acceso con la libertad de información, de la que deriva la necesidad de ponderar, en plano de igualdad, el derecho de acceso con otros bienes constitucionales y derechos en conflicto, en algunos casos fundamentales como el derecho a la protección de datos²⁶.

²⁵ En la R 10/2017, en la que por vez primera el Consejo ha de realizar el análisis del derecho de acceso habiendo sido este solicitado por un periodista en la condición de tal, otorga una visión amplia de la trascendencia que esta situación ostenta, exponiendo al respecto que: “[L]a más reciente jurisprudencia del TEDH ha reafirmado la aplicabilidad de esta línea doctrinal cuando de periodistas se trata. En efecto, sobre la base de que la obtención de la información constituye un paso previo esencial para el ejercicio del periodismo y, por tanto, resulta necesaria en el desempeño de la profesión (Sentencia Rosiianu c. Rumanía, de 24 de junio de 2014, §§ 61-63), se ha decantado en términos inequívocos por considerar que en estos casos se incide de plano en el derecho a recibir y comunicar información veraz consagrado en el art. 10 del Convenio. Así se desprende con toda evidencia de la Sentencia dictada por la Gran Sala en el caso Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría, de 8 de noviembre de 2016. Dejando siempre a salvo que el “derecho de acceso a la información no debería aplicarse exclusivamente a... la prensa” (§168), el TEDH destaca que tiene una particular importancia la circunstancia de que el solicitante actúe en su condición de periodista para determinar si la denegación del acceso implica la afectación del derecho del art. 10 del Convenio. Pues de lo contrario, de no extenderse la protección del derecho a la fase de obtención de datos, no podría desempeñar correctamente su tarea de informar sobre los asuntos de interés público y, por tanto, cumplir con la función esencial que desempeña la prensa en una sociedad democrática (§§ 164-167). En consecuencia, la negativa a proporcionar información a un profesional de los medios por parte de los poderes públicos puede constituir una interferencia lesiva del derecho a recibir y comunicar información consagrado en el art. 10 del Convenio, constituyendo un importante criterio a tomar en consideración para apreciar su efectiva vulneración “el hecho de que la información solicitada esté lista y disponible” (§ 169). No parece preciso insistir en la relevancia que tiene esta Sentencia de la Gran Sala del TEDH para discernir la propia naturaleza de nuestro derecho de acceso a la información pública cuando es ejercida por los profesionales de los medios de comunicación. Así es; ha de tenerse presente que, en virtud del art. 10.2 CE, “[l]as normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con... los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”. [...] Y, como es obvio, la jurisprudencia constitucional ha vinculado específicamente ese mandato hermenéutico con el Convenio Europeo de Derechos Humanos [...]. En este contexto, nuestra doctrina constitucional no ha podido dejar de otorgar a la jurisprudencia del TEDH un papel esencial al respecto. [...] En resumidas cuentas, la proyección del mandato hermenéutico del art. 10.2 CE a la antes referida jurisprudencia del TEDH recaída sobre el art. 10 del Convenio conduce a que nuestro derecho de acceso a la información pública deba más propiamente concebirse como un integrante del derecho fundamental a comunicar y recibir libremente información veraz [art. 20.1 d) CE] cuando es ejercido por un profesional de los medios de comunicación”. Esta doctrina se reitera en posteriores resoluciones (RR 39/2019, 330/2019, 382/2020, 384/2020), en las que la persona reclamante también presenta la solicitud de información en su condición de periodista.

²⁶ Es en la R 42/2016, en la que el CTPDA realiza por vez primera un análisis de la conjunción del derecho de acceso a la información pública con el derecho a la protección de datos, con una argumentación que será utilizada de forma similar en resoluciones posteriores, incluso aunque sea otro el deber o derecho al que se contraponen el acceso (RR 78/2016, 10/2017, 121/2017, 144/2017, 4/2018, 8/2018, 10/2018, 39/2019, 204/2019, 330/2019, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 80/2020), señalando al respecto que, “en los casos en que entra en juego el derecho al acceso a la información pública, frente al derecho de protección de datos personales se sitúa un derecho que enraza inmediatamente en el propio texto constitucional, en cuanto plasmación del mandato establecido en el art. 105 b) CE, que impone al legislador regular “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. Pero es más; se trata de un derecho que, al igual que el derecho fundamental a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1 d)

Además, ha puesto en valor la autonomía y razón de ser del derecho de acceso a la información pública, que se constituye como un derecho de ciudadanía, una modalidad de escrutinio y rendición de cuentas que se adiciona a los controles institucionales ya existentes²⁷.

3. PRINCIPIOS GENERALES

La LTPA establece un catálogo de principios básicos, derechos y obligaciones que, en realidad, son derivaciones del propio contenido de la legislación estatal y de la propia LTPA y que, acaso, pueden tener valor pedagógico, si bien puede adelantarse que el CTPDA, con carácter general, no se apoya en ellos en sus resoluciones. Son los siguientes:

CE], está esencialmente orientado a asegurar una institución política capital, a saber, la “opinión pública libre”. Estrecha relación con el derecho fundamental a la libertad de información que, por lo demás, viene siendo destacada en la más reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, conforme a la cual han de interpretarse nuestros derechos fundamentales (art. 10.2 CE). Desde que en la Sentencia Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría, de 14 de abril de 2009, ya apuntara claramente la posibilidad de interpretar ampliamente el art. 10.1 del Convenio Europeo a fin de dar cobertura al derecho a acceder a la información (§ 35; asimismo, la Sentencia Kenedi c. Hungría, de 26 de mayo de 2009, § 43), el TEDH no ha venido sino a profundizar y a ratificar dicha comprensión amplia del mismo, llegando a la conclusión de que la “libertad de recibir información” a la que alude el art. 10.1 del Convenio “abarca un derecho de acceso a la información” (Sentencia Youth Initiative for Human Rights c. Serbia, de 25 de junio de 2013, § 20; véase asimismo la Sentencia Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung c. Austria, de 28 de noviembre de 2013, §§ 33-36). Así pues, cuando un operador jurídico afronte un eventual conflicto entre el derecho fundamental a la protección de datos personales y el derecho al acceso a la información pública, no puede decantarse apriorísticamente por uno de ellos, atribuyéndole así una primacía casi automática. Antes de acordarse una precipitada realización de uno de ellos a costa del otro, debe procurarse la armonización entre los derechos que colisionan a fin de que ambos alcancen la máxima efectividad posible”.

²⁷ Así, en la R 22/2019, en la que el órgano reclamado alega que “conceder el acceso a la información referida equivaldría a que el interesado actúe o se convierta en órgano fiscalizador y de control de la gestión económico-financiera y presupuestaria [...], olvidando y obviando que el control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria de la corporación municipal atañe exclusivamente al funcionario que desempeña las funciones inherentes al cargo de la Intervención general municipal, y que el control externo corresponde exclusivamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Tribunal de Cuentas del Reino y a la Cámara de Cuentas de Andalucía”, el Consejo señalaría lo siguiente: [C]omo es palmario, con la consagración del derecho de acceso a la información pública no se pretende ciertamente que la ciudadanía desplace a las instituciones en el cumplimiento de sus tareas, sino que persigue una finalidad de naturaleza asaz diferente, a saber, que la opinión pública esté en condiciones de conocer y valorar precisamente cómo desempeñan tales instituciones sus funciones en la práctica. En efecto, como señala el Preámbulo de la LTAIBG, la normativa reguladora de la transparencia tiende a que los ciudadanos puedan “juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables políticos y decidir en consecuencia”, habida cuenta de que “[p]ermitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática”. Y, ahondando en esta línea, la Exposición de Motivos de la LTPA afirma: “Nuestro ordenamiento jurídico exige que se profundice en la articulación de los mecanismos que posibiliten el conocimiento por la ciudadanía de la actuación de los poderes públicos, de los motivos de dicha actuación, del resultado del mismo y de la valoración que todo ello merezca. [...] Por ello el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos proporciona una fuente de información para el público; ayuda a formarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, y fomenta la integridad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad de las autoridades públicas, ayudando así a que se afirme su legitimidad”.

A) Principios básicos en la interpretación y aplicación de la LTPA

La LTPA establece los siguientes principios²⁸:

- a) *Principio de transparencia*, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y solo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley²⁹.
- b) *Principio de libre acceso a la información pública*, en cuya virtud cualquier persona puede solicitar el acceso a la información pública³⁰.
- c) *Principio de responsabilidad*, en cuya virtud las entidades sujetas a lo dispuesto en la LTPA son responsables del cumplimiento de sus prescripciones³¹.
- d) *Principio de no discriminación tecnológica*, en cuya virtud las entidades sujetas al ámbito de aplicación de la LTPA habrán de arbitrar los medios necesarios para hacer efectiva la transparencia, con independencia del medio de acceso a la información³².
- e) *Principio de veracidad*, en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. En este caso, en realidad, la conexión lo es con el propio principio de legalidad, puesto que la Administración está obligada a dar la información tal cual consta sin que pueda manipularla o falsearla.
- f) *Principio de utilidad*, en cuya virtud la información pública que se suministre, siempre que sea posible, ha de ser adecuada al cumplimiento de los fines para los que se solicite³³.
- g) *Principio de gratuidad*, en cuya virtud el acceso a la información y las solicitudes de acceso serán gratuitos, sin perjuicio de las exacciones que puedan establecerse

²⁸ Artículo 6.

²⁹ Conecta con los artículos 12 y 14 LTAIPBG y 24 y 25 LTPA, que reconocen el derecho y establecen los límites.

³⁰ Se relaciona con el artículo 12 y 17.3 LTAIPBG y 24 LTPA, que reconocen el derecho a toda persona, natural o jurídica, española o extranjera, pública y privada, sin requisito de acreditar interés alguno ni motivar la solicitud.

³¹ Se emparenta con los artículos 2, 3, 4 LTAIPBG y 3, 4, 5 LTPA, que regulan los sujetos obligados, así como con el régimen sancionador previsto en los artículos 9.3 y 20.6 LTAIPBG y en el Título VI LTPA.

³² Conecta con el artículo 17.2.d) LTAIPBG, que permite al solicitante hacer constar la modalidad que prefiere para acceder a la información solicitada, y con el artículo 29 LTPA, que establece medidas de fomento de la tramitación electrónica y 31 LTPA, que recoge un deber de auxilio y colaboración de las entidades sujetas a la ley para facilitar el ejercicio del derecho.

³³ Principio este que podría conectarse con el artículo 31 LTPA referido al deber de auxilio y colaboración, así como con la propia elección de medios prevista en el artículo 17.2.d) LTAIPBG y 34.1 LTPA.

por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original³⁴.

- h) *Principio de facilidad y comprensión*, en cuya virtud la información se facilitará de la forma que resulte más simple e inteligible atendiendo a la naturaleza de la misma y a las necesidades de las personas con circunstancias especiales que les dificulten el ejercicio del derecho, que conecta con el deber de auxilio a las personas y colaboración previsto en el artículo 31, con referencia expresa a la atención especial a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las administraciones públicas o a los medios electrónicos.
- i) *Principio de accesibilidad*, en cuya virtud se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información³⁵.
- j) *Principio de interoperabilidad*, en cuya virtud la información será publicada conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad³⁶.
- k) *Principio de reutilización*, en cuya virtud se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público³⁷.

B) Derechos

La LTPA reconoce en clave de derechos lo que la LTAIPBG y la propia LTPA regulan, a su vez, como obligaciones de los sujetos. Así, se reconocen los siguientes derechos³⁸:

- a) *Derecho a la publicidad activa*. Consiste en el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen, en cumplimiento de la LTPA, de forma periódica y actualizada, la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

³⁴ Que traduce en clave de principios la regla contenida en el artículo 22.4 LTAIPBG y 34.2 y 3 LTPA.

³⁵ Reconocido en el artículo 11.a) LTAIPBG en los mismos términos

³⁶ Que conecta con el artículo 11.b) LTAIPBG, que consagra el principio de interoperabilidad en el Portal de Transparencia, según el cual la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.

³⁷ Acogido también en el artículo 11.c) LTAIPBG.

³⁸ Artículo 7.

- b) *Derecho de acceso a la información pública*. Es el derecho de cualquier persona a acceder, en los términos previstos en la LTPA, a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en su ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.
- c) *Derecho a obtener una resolución motivada*. Consiste en el derecho de la persona solicitante a que sean motivadas las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada, así como las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de una tercera persona interesada.
- d) *Derecho al uso de la información obtenida*. Es el derecho a utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones de las que deriven de esta u otras leyes.

C) Obligaciones

Las personas que accedan a información pública en aplicación de lo dispuesto en la LTPA están sometidas al cumplimiento de las siguientes obligaciones³⁹:

- a) *Ejercer su derecho con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho*⁴⁰.
- b) *Realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición*⁴¹.
- c) *Respetar las obligaciones establecidas en la normativa básica para la reutilización de la información obtenida*⁴². A estos efectos, la información que tenga la

³⁹ Artículo 8.

⁴⁰ Esta previsión conecta con lo dispuesto en el artículo 18.1.e) LTAIPBG, que, como veremos, prevé la inadmisión a trámite, mediante resolución motivada, de las solicitudes que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia que se persigue.

⁴¹ A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el artículo 31, que regula el deber de auxilio y colaboración con los solicitantes por parte de los obligados y la regulación del procedimiento establecen reglas que tratan de posibilitar la tramitación incluso cuando el solicitante desconoce qué órgano posee la información o no es capaz de identificar un documento o varios documentos concretos.

⁴² En relación con el artículo 19 LTPA, denominado “reutilización de la información”, conforme al cual se podrá reutilizar la información a la que se refieren los artículos anteriores dentro de los límites establecidos por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y demás normativa vigente en la materia.

consideración de publicidad activa se ofrecerá, siempre que sea técnicamente posible, en formatos electrónicos que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento. La información deberá utilizar estándares abiertos en los términos previstos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

- d) *Cumplir las condiciones y requisitos materiales para el acceso que se hayan señalado en la correspondiente resolución cuando el acceso se realice de forma presencial en un archivo o dependencia pública*⁴³.

4. LA PUBLICIDAD ACTIVA Y SU RELACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Como es sabido, la LTPA, al igual que hiciera la LTAIPBG y yendo más allá, contempla todo un catálogo de materias sujetas a publicidad activa⁴⁴, esto es, en portales de transparencia o páginas webs de los respectivos sujetos obligados⁴⁵.

Sin entrar aquí en el elenco⁴⁶, sí conviene subrayar algunas ideas claves sobre las relaciones entre publicidad activa y derecho de acceso⁴⁷.

⁴³ Conecta con el artículo 34.1 de la Ley que como veremos establece incluso que la libertad de elección de forma y formato por el solicitante tiene como límite que pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, en paralelo con la nueva redacción dada al artículo 62.2 de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

⁴⁴ La LTAIPBG dedica a la publicidad activa el Capítulo II de su Título I. En los artículos 6 al 8 de un elenco de informaciones de publicidad obligatoria. En su artículo 5.2 dispone que: “[L]as obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”. La LTPA dedica a la publicidad activa su Título II y amplía considerablemente ese listado.

⁴⁵ Si la información se refiere a varios sujetos obligados, en la de cada uno de ellos. Es el caso resuelto en la R 230/2020, referido a la publicidad de un convenio entre Giahsa y unos Ayuntamientos, en el que Giahsa alegaba que el objeto de la solicitud era una información que afecta a terceros, por lo que la decisión de facilitarla debía ser compartida entre Giahsa y los Ayuntamientos afectados. El CTPDA estima que “la propia obligación *ex lege* que pesa sobre las partes convenientes de hacer pública, en sus respectivas páginas web, la información económica de los instrumentos celebrados, hace decaer por sí misma dicha alegación, sin que pueda sostenerse que, en este asunto, los Ayuntamientos puedan ser considerados como terceros afectados por la difusión de una información que, por su propia naturaleza, ha de ser pública y accesible por la ciudadanía”.

⁴⁶ La LTAIPBG regula la información de publicación obligatoria clasificándola en información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6), información de relevancia jurídica (artículo 7) e información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8). La LTPA regula los ítems a publicar obligatoriamente, clasificados, en información institucional y organizativa (artículo 10); información sobre altos cargos y personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley (artículo 11); información sobre planificación y evaluación (artículo 12); información de relevancia jurídica (artículo 13); información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana (artículo 14); información sobre contratos, convenios y subvenciones (artículo 15); información económica, financiera y presupuestaria (artículo 16).

⁴⁷ Esta materia ha sido estudiada por S. FERNÁNDEZ RAMOS en “Capítulo II. La publicidad activa”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S., (coord.), Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015, pp. 55-193 y por M. E. TEJJEIRO LILLO en “La publicidad activa: régimen de la Ley 1/2014 y fiscalización por el Consejo de Transparencia de Andalucía y la Cámara de Cuentas de Andalucía”, en CASTILLO BLANCO, F. A., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ

El CTBG ha dedicado al tema un Criterio interpretativo, el 9/2015, de 12 de noviembre, que sintetiza la doctrina que ya había ido desplegando al hilo de la resolución de reclamaciones. Viene a decir, sintéticamente, lo siguiente. El hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa no exime de la obligación de dar una respuesta concreta en los plazos y condiciones que señale la ley. En caso de que el sujeto que realiza la solicitud haya manifestado expresamente su voluntad de relacionarse de forma no electrónica con la Administración, la información se habrá de servir íntegramente por el medio escogido en la solicitud de información, sin remisión a ninguna plataforma o dirección genérica ni previa colgada en la red. Si no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración o ha optado por relacionarse por medios electrónicos, se procedería a la indicación del lugar *web* donde la información se encuentra en publicidad activa. En ningún caso será suficiente la remisión genérica al portal o a la sede o página *web* correspondiente, sino que es necesario que se concrete la respuesta, señalando expresamente el *link* que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e información exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas. Si por sus características –especialmente de complejidad o volumen–, la información fuera difícilmente suministrable en un soporte no electrónico, la Administración contactará con el solicitante para, bien mediante concreción de los datos, bien mediante comparecencia, bien por su aceptación de un sistema o soporte electrónico (CD, remisión a un correo, etc.) pudiera ver satisfecho su derecho. Estos principios han recibido el respaldo de los tribunales⁴⁸.

En esta línea se ha situado también el CTPDA, que subraya que el hecho de que una materia esté sometida a publicidad activa no impide que se solicite la información a través del derecho de acceso, derecho que por lo demás no se limita a aquellos extremos de la referida materia sometidos a publicidad obligatoria sino a cualesquiera otros. En muchos casos, se solicita, de hecho, información que debía estar publicada, pero no lo está, en incumplimiento de la LTPA, y el CTPDA estima la pretensión y reconoce el derecho de acceso⁴⁹. Eso sí, lo que no cabe a través de

MONGUIÓ, J. M. (dirs.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía, vol. I: Digitalización y transparencia*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (en prensa).

⁴⁸ Por todas, SJCCA núm. 1, de 10 de enero de 2020 (1/2020).

⁴⁹ RR 10/2016; 19/2016; 33/2016; 35/2016; 69/2016; 75/2016; 108/2016; 65/2017; 80/2017; 97/2017; 108/2017; 109/2017; 119/2017; 11/2018; 38/2018; 52/2018; 54/2018; 58/2018; 60/2018; 61/2018; 66/2018; 76/2018; 109/2018; 110/2018; 142/2018; 143/2018; 154/2018; 175/2018; 176/2018; 177/2018; 201/2018; 218/2018; 220/2018; 223/2018; 270/2018; 296/2018; 338/2018; 351/2018; 352/2018; 377/2018; 378/2018; 383/2018; 412/2018; 441/2018; 168/2019 o 243/2019; 246/2019; 269/2019; 7/2020; 179/2020; 231/2020; 244/2020; 245/2020; 287/2020; 288/2020; 364/2020; 377/2020; 54/2021; 55/2021; 334/2021 o 340/2021, en relación con la contratación pública; 426/2018; 88/2019; 302/2020; 384/2020 o 386/2020, sobre retribuciones; 445/2018; 64/2019 o 168/2019, respecto de presupuestos; 17/2018, en relación con

la reclamación es pretender el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, esto que, solicitar que se publique en el portal⁵⁰; para luchar contra estos incumplimientos, la LTPA, a diferencia de la LTAIPBG y de otras leyes autonómicas, tiene un cauce específico, que ha resultado muy utilizado: el de la denuncia prevista en su artículo 23⁵¹. En efecto, la LTPA fue pionera en prever la posibilidad de que su Autoridad de control, el CTPDA, y en concreto, la persona que ejerza su dirección lleve a cabo el control de la publicidad activa por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, dando origen, en caso de estimar la existencia de incumplimiento, a un requerimiento para su subsanación⁵², procedimientos, estos, que han dado lugar a un número importante de resoluciones sobre denuncias de publicidad activa⁵³. Todo ello al margen de la posible apertura del procedimiento sancionador, respecto del cual la propia LTPA, también de forma pionera, prevé que, cuando el CTPDA constata incumplimientos susceptibles de ser calificados como infracciones instará la incoación del procedimiento, en cuyo caso el órgano competente estará obligado a ello y a comunicar al Consejo su resultado⁵⁴.

los convenios; 21/2019, 22/2019, 23/2019, 379/2020 o 328/2021, respecto de “las asignaciones destinadas al desenvolvimiento de la actividad de los grupos políticos” que se consideran integrantes de la obligación de publicidad activa referida a las subvenciones, o 68/2019, 167/2019, 324/2019, 213/2020, sobre dichas subvenciones; 24/2019; 26/2019, 32/2019, 33/2019, 58/2019, 59/2019 o 66/2019, en relación con los contratos; 29/2019, sobre la difusión de las sesiones plenarias; 161/2019, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 302/2020 o 17/2021, sobre relaciones de puestos de trabajo; 203/2019, 30/2020, sobre la estructura organizativa; 210/2019 o 222/2019, sobre los procesos de selección de personal al servicio de las administraciones públicas; 359/2019, sobre el gasto público en la publicidad institucional; 30/2020, sobre cuentas anuales y auditorías; 216/2020 o 73/2021 referida al patrimonio de las entidades locales.

⁵⁰ R 193/2020, en que se pide «que “se disponga un apartado en la página web del ayuntamiento, «Agenda Institucional», en la que aparezca, con antelación suficiente, la actividad pública que tenga programada el alcalde...», así como que el mismo «se dote de determinados contenidos», señalando el Consejo al respecto que esto «[c]onstituye [...] una pretensión que en vano puede tratar de alcanzarse mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información pública; derecho que, según define el artículo 7 b) LTPA, consiste en acceder “a los contenidos o documentos que obren en poder de cualesquiera de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la presente ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”», ya que «con tales peticiones no pretende el reclamante que la Administración interpellada le facilite unos concretos contenidos o documentos, sino que ésta emprenda una determinada actuación, a saber, habilitar un espacio en su página web dedicado específicamente a la difusión telemática de la “agenda institucional”», por lo que desestima en este extremo la reclamación, aunque ahonda en la misma exponiendo que, «[e]n sustancia, el objetivo de esta petición no era sino llevar a efecto la exigencia de publicidad activa impuesta por el artículo 10.1 m) LTPA; pretensión que -como ha quedado dicho- el reclamante erróneamente quiso hacer valer a través del ejercicio del derecho de acceso y la subsiguiente reclamación», añadiendo el Consejo que «el sistema de transparencia andaluz, a diferencia de la mayoría de los existentes en el Estado Autonómico, reconoce a todas las personas un específico “derecho a la publicidad activa” [artículo 7 a) LTPA] y habilita un concreto cauce para su tutela efectiva por parte de este Consejo, al permitir que los ciudadanos presenten denuncias para lograr el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa (artículo 23 LTPA)», considerando que «[n]ada impide al solicitante, claro está, recurrir a esta vía para asegurar que el Ayuntamiento reclamado difunda telemáticamente la agenda institucional».

⁵¹ En el periodo 2016 a 2020, se tramitaron un total de 728 denuncias.

⁵² Artículos 23 y 48.1.g).

⁵³ En el informe de 2019, de un total de 633 resoluciones se emitieron 255 en materia de publicidad activa, el 85% referidas a entidades locales y el 11% a la Junta de Andalucía, siendo estimatorias más del 50%. El supuesto que ha llevado a mayor número de condenas es el referido a la falta de publicación de “los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación” (artículo 13.1.e).

⁵⁴ Artículo 57.

Fuera de esos ítems de información de publicidad obligatoria, como es sabido, tanto la LTAIPBG como la LTPA previeron como principio general la publicidad de la información que se juzgue más relevante para la ciudadanía⁵⁵. La LTPA, además, dispone que “se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía” y, “en este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” y que “sin perjuicio de lo anterior, la Administración de la Junta de Andalucía publicará, en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”⁵⁶. Al respecto, el CTPDA ha aclarado que no cabe exigir en una reclamación la inclusión en el portal de transparencia de información no expresamente contemplada como de publicidad activa obligatoria, si bien ha recordado los principios antes consignados⁵⁷.

⁵⁵ La LTAIPBG establece en su artículo 5.1 el principio general de que los sujetos obligados “publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”. Por su parte, el artículo 9.1 LTPA dispone que los sujetos obligados “publicarán de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada la información pública cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública por parte de la ciudadanía y de la sociedad en general y favorecer la participación ciudadana en la misma.”

⁵⁶ Artículo 17.

⁵⁷ R 64/2016, en la que el reclamante, junto al acceso a la información, solicita del Consejo que se haga pública en la web del órgano reclamado la información solicitada, así como que inste al mismo «a que, en adelante y de modo sistemático, haga públicos estos datos [...] en aplicación del derecho a la publicidad activa, contemplado en el artículo 7 apartado a) de la citada Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía». El CTPDA expone que la información a que se refiere la petición «no se acomoda a ninguna de las específicas obligaciones de publicidad activa que enumera la LTPA», sin dejar, por ello, de apuntar, que: «[E]l hecho de que la LTPA no exija directamente la obligación de publicar en el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía la información sobre la que versa la presente reclamación, no supone en modo alguno que los sujetos obligados no puedan avanzar más en la esfera de la publicidad activa en aras de la profundización del principio de transparencia y, en consecuencia, opten por ampliar el ámbito material que deciden someter al escrutinio de la opinión pública en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web. Es más; éste es el principio o criterio rector que impregna en su conjunto a la LTPA, como se cuida de destacar su Exposición de Motivos, la cual, tras hacer referencia a la extensa relación de contenidos concretos sujetos a la obligación de publicidad activa, añade a continuación: “Cabe añadir que la relación, aunque es extensa, no es exhaustiva. Antes al contrario, se formula de manera que son elementos mínimos y generales. La idea de partida es la de la puesta a disposición de la información pública de forma progresiva de la manera más amplia y sistemática posible, y que esto se haga con la utilización de las tecnologías y plataformas que posibiliten un acceso universal y gratuito” Línea favorecedora de la profundización de la transparencia que encuentra un reflejo en el propio articulado de la LTPA, cuyo art. 9.2 recuerda que las obligaciones en materia de publicidad activa “tienen carácter de mínimas y generales y se entienden sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad”. Y, más específicamente aún, el artículo 17 LTPA se dedica enteramente a la “Ampliación de las obligaciones de publicidad activa”, disponiendo expresamente que “se fomentará la inclusión de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía” y, “[e]n este sentido, deberá incluirse aquella información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia” (art. 17.1). Todo ello sin olvidar, claro está, la previsión de su art. 17.2, que resulta determinante en lo que a este caso concierne: “Sin perjuicio de lo anterior, la Administración de la Junta de Andalucía publicará, en la medida en que las posibilidades técnicas y jurídicas lo permitan, toda la información que se haya facilitado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”».

II. EL OBJETO DEL DERECHO, LOS SUJETOS QUE PUEDEN EJERCERLO Y LOS OBLIGADOS A SATISFACERLO

1. EL OBJETO DEL DERECHO: LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objeto del derecho de acceso es, como dispone el artículo 24 LTPA, “la información pública veraz en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución española y su legislación de desarrollo, y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, sin más limitaciones que las contempladas en la Ley”. La propia norma define en su artículo 2.a) qué ha de entenderse por información pública en los mismos términos en los que lo hace el 13 LTAIPBG, precepto de carácter básico como todos los que en esta disposición disciplinan el derecho de acceso a la información. De esta forma, entiende por tal “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Varias ideas merecen ser destacadas en una definición que pasamos analizar a partir fundamentalmente de la doctrina del CTPDA.

A) El acceso a “los contenidos o documentos”

En primer término, debe destacarse que las Leyes de Transparencia dando, como dice el CTBG, “un relevante salto cualitativo y cuantitativo respecto del régimen de acceso inmediatamente procedente”⁵⁸, han extendido, en palabras tomadas ya de la autoridad de control andaluza, “el derecho a saber de la ciudadanía más allá

⁵⁸ En su R, por ejemplo, 58/2021.

del tradicional concepto de documento, como elemento físico tangible⁵⁹, aunque lo más habitual sea que la información figure en este tipo de soporte. Ahora bien, en la medida en que los ámbitos de cobertura de la LTAIPBG y LTPA alcanzan expresamente a los “contenidos”, “resulta incontrovertible” que “la información contenida en bases de datos o sistemas de información constituye información pública a los efectos de la LTPA, por ser ésta una información de la que pueden disponer las Administraciones en el ejercicio de sus funciones”, lo que significa que, “por vía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la ciudadanía puede solicitar toda suerte de “contenidos o documentos”⁶⁰. Añade, además, el Consejo que “nuestro sistema de transparencia impone a los sujetos obligados la carga de buscar la información pretendida dondequiera que pueda hallarse”, les exige que “desplieguen el esfuerzo razonablemente posible para atender las solicitudes de información y, en consecuencia, puedan responder, en los plazos previstos, de forma completa y ajustada a los términos de las peticiones formuladas por la ciudadanía”, estando “en condiciones de acreditar que sus esfuerzos de búsqueda de la información han sido rigurosos y exhaustivos y que han explorado todas las vías razonables para localizar los contenidos o documentos requeridos”⁶¹.

B) El acceso no se limita a la información contenida en procedimientos terminados

Las Leyes de Transparencia, a diferencia de lo establecido en la LRJAP-PAC, no circunscriben el derecho de acceso a la información contenida en un procedimiento administrativo⁶², ni tampoco, de concurrir esta circunstancia, exigen que el procedimiento haya concluido, sin perjuicio de que, como establece el apartado primero de la disposición adicional cuarta LTPA, en el mismo sentido que la Ley estatal, sea “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo” la “aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

⁵⁹ En términos de la R 151/2019 exponente de otras muchas en el mismo sentido, como las RR 431/2018, 60/2019, 151/2019 o 344/2019.

⁶⁰ En palabras tomadas de la R 408/2018 expresiva, igualmente, de una doctrina consolidada. Otras autoridades autonómicas de control se pronuncian en el mismo sentido, como, por ejemplo, la GAIP en la R 151/2018 o el Consejo de Transparencia de la Comunidad foral de Navarra en su Acuerdo 8/2018. También, desde el ámbito doctrinal, se ha llamado la atención sobre la importante novedad que la LTAIPBG supuso en este sentido, así como sobre la dificultad de definir esos “contenidos” que acompañan a los documentos en la definición legal de la información. Me remito, por todos, a las consideraciones efectuadas en MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” en la obra por él dirigida, *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 111-112.

⁶¹ Por ejemplo, y entre otras muchas, en las RR 151/2019 o 385/2021.

⁶² Como recientemente ha recordado, una vez más, el Consejo estatal en su R 78/2021.

C) La información “en poder” de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”

La LTPA, al igual que la estatal, considera información pública aquella que “obre en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título” y que haya sido elaborada o adquirida “en el ejercicio de sus funciones”. De esta forma, y como el CTPDA repite con frecuencia en una interpretación que comparte con otras autoridades de control⁶³, y que cuenta con el respaldo de las sentencias de diferentes juzgados y tribunales⁶⁴, “el concepto legal de “información pública” presupone y exige la existencia real y efectiva de un contenido o documento que obre en poder del sujeto obligado con ocasión del ejercicio de las funciones que tiene encomendadas”⁶⁵. Esto es, la información ha de existir y ha de estar en poder del sujeto al que se dirige la solicitud, aunque “la responsabilidad” de la misma corresponda a una Administración diferente⁶⁶, sin que, como muchas veces él mismo aclara, sea al CTPDA a quien “corresponde revisar si una determinada información debería o no existir, ni enjuiciar la corrección jurídica de la eventual carencia de la misma”⁶⁷, de la misma forma en la que resulta irrelevante “la valoración particular” que la inexistencia, en su caso, de la información pueda merecer al reclamante”⁶⁸.

Debe, igualmente, notarse que para las Leyes vigentes resulta completamente indiferente la fecha en la que la información fue producida, pues de la legislación de

⁶³ En efecto, todas ellas insisten en la existencia de los “documentos” o “contenidos” como elemento vertebrador del concepto de información objeto del derecho de acceso. Así lo hace, por supuesto, el CTBG que en todas sus resoluciones destaca que “la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de “formato o soporte”, a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones” (RR 78/2021 o 280/2021). Y así lo hacen el resto de entidades autonómicas. Valga como botón de muestra, la R 11/20219, del Consejo de Transparencia de Aragón en la que puede leerse que las Leyes de Transparencia vinculan “el derecho de acceso a la información con la disposición o material de la información, y no con la titularidad de la competencia”.

⁶⁴ De las que puede considerarse expresiva la SJCA n.º 8 de Sevilla, 56/2020, que avala la R 21/2019 del CTPDA, que había estimado la reclamación presentada frente a la Diputación de Sevilla y reconocido, así, el acceso a la información desglosada “del gasto por año y justificación con facturas incluidas, del destino del dinero público percibido por cada uno de los grupos políticos de esta entidad durante la actual legislatura”, información que, como dispone el artículo 73.3 de la LBRL, los grupos políticos han de poner a disposición del pleno de la entidad, siempre que este se la requiera, y que, sin duda, encaja en el concepto de información pública que establece la Ley. La sentencia será, a su vez, confirmada por la del TSJA en el recurso de apelación 135/2020. Otros pronunciamientos judiciales abundan en la existencia de la información como presupuesto inexcusable para el ejercicio del derecho de acceso, como son los casos de la SJCA n.º 11 de Sevilla, 171/2017, en relación con la R 21/2016, confirmada por el TSJA en el recurso de apelación 716/2017.

⁶⁵ RR, entre otras, 47/2016, 142/2018, 44/2021, 322/2021, 315/2021 o 322/2021.

⁶⁶ En tal sentido, R 175/2020.

⁶⁷ RR 44/2021, 60/2021 o 78/2021, expresivas de otras muchas anteriores en la misma línea.

⁶⁸ Como manifiestan, entre las más recientes, las RR 47/2021 o 95/2021.

transparencia, en términos del CTPDA, aunque en un criterio mantenido también por el resto de autoridades de control⁶⁹, y cuenta ya con el aval judicial⁷⁰, no cabe “inferir ninguna restricción del derecho de acceso de orden temporal que opere hacia el pasado, de tal suerte que, en línea de principio, puede pedirse cualquier información con independencia de la fecha en que la misma hubiese sido elaborada o adquirida por el sujeto obligado”⁷¹. La legislación de transparencia, sin embargo, “carece de alcance prospectivo. Ni siquiera cuando se tenga la certidumbre de que la información estará de forma inminente, inmediatamente después de presentarse la solicitud, a disposición de la entidad a la que se pide la misma, podría entenderse ésta obligada a admitir a trámite la solicitud en cuestión”⁷².

La existencia de la información como “presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho”⁷³, lleva naturalmente al CTPDA a declarar “extramuros de la LTPA” aquellas peticiones con las que “no se pretende tener acceso a un determinado documento o contenido que previamente obre en poder del órgano reclamado”⁷⁴. Por ejemplo, y entre los numerosos supuestos que sus resoluciones nos ofrecen, las que piden la emisión de “concretos informes jurídicos”⁷⁵ o que se realice por parte de la Administración algún tipo de actuación⁷⁶. También las que tienen por objeto que se ofrezcan explicaciones sobre una determinada cuestión⁷⁷, se reconozca al reclamante la condición de interesado en

⁶⁹ Así lo señaló ya el CTBG en su R 67/2016.

⁷⁰ Esta interpretación ha sido, en efecto, avalada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de marzo de 2020 (600/2018) y ha sido ya aplicada por diferentes pronunciamientos de distintos juzgados contencioso-administrativo, confirmando así el criterio mantenido por el Consejo andaluz desde sus primeras resoluciones, como puede comprobarse en la TSJA en el recurso de apelación 1475/2020, interpuesto contra la Sentencia 22/2020 del JCA n.º 10 de Sevilla, en la SJCA n.º 8 de Sevilla, 93/2021, que resuelve el recurso planteado contra la R 183/2019, o en la SJCA n.º 13, de la misma ciudad, 188/2020 que desestima el recurso presentado contra la R 37/2020.

⁷¹ Así lo sostuvo ya el CTPDA en su R 64/2016 en un criterio que ha mantenido en otras posteriores –entre otras, RR 108/2018, 142/2018, 126/2019 y 330/2019–.

⁷² Como ya dejara establecido en la R 64/2016.

⁷³ En expresión del CTBG en su R, por ejemplo, 340/2021.

⁷⁴ R 37/2017.

⁷⁵ R 65/2017.

⁷⁶ Por ejemplo, y entre los muchos casos que aparecen del más variado contenido, “una determinada y concreta actuación por parte de la policía local” (R 34/2017), “la ejecución de iniciativas para la difusión a los ciudadanos del servicio de televisión digital en zonas donde no exista cobertura del servicio de televisión digital terrestre” (R 168/2021), la emisión de “una cédula urbanística sobre una parcela” (R 88/2017), se “empresan *ex novo* determinadas actuaciones o adopten unas específicas medidas” en relación con la capacidad asistencial de determinada residencia para mayores (R 25/2020), se realice “una auditoría de toda la contabilidad de dicho centro público educativo y su programa de gestión” (R 126/2019), se “tomen las medidas adecuadas para que se cumpla la legalidad urbanística” (R 127/2019) o “se instruya *ad futurum* un procedimiento” (R 80/2016).

⁷⁷ Así, y entre los numerosos ejemplos que se encuentran, que “un concejal dé explicaciones públicas sobre diversos asuntos que este edil trató en sus perfiles de redes sociales” (R 42/2017), se informe sobre “cuando se hará efectiva una deuda” (R 2/2020, confirmada por la SJCA n.º 10 de Sevilla 178/2021), “sobre un cambio en la composición de un grupo municipal” (R 41/2021) o “la legitimidad del nombramiento de una persona para presidir una asociación de vecinos” (R 49/2021).

un procedimiento”⁷⁸, o, en la que constituye una petición relativamente frecuente, se emitan determinados certificados⁷⁹. Debe, no obstante, destacarse la imposición por el CTPDA al órgano requerido que carece de la información de la obligación de comunicar esta circunstancia al solicitante⁸⁰.

D) La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso

El hecho de que determinada información forme parte de las obligaciones de publicidad activa impuestas a los sujetos vinculados por la LTPA no la excluye del posible ejercicio del derecho de acceso a la información, como fue tempranamente reconocido, a partir de lo dispuesto en la Ley estatal, por el CTBG en su Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre⁸¹, y ha mantenido siempre la autoridad andaluza que no ha dudado nunca a la hora de declarar que “el derecho de acceso a la información pública habilita a solicitar toda suerte de documentos o contenidos, con independencia de que los mismos se hallen, o no, sujetos asimismo a la exigencia de ser expuestos generalizadamente ante la opinión pública mediante su publicación en las correspondientes sedes electrónicas, portales o páginas web”⁸².

2. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO: LOS TITULARES DEL DERECHO DE ACCESO

Los artículos 12 LTAIPBG y 24 LTPA son claros en su reconocimiento de este derecho a “todas las personas”. Estamos, pues, ante un derecho que, como al CTPDA le gusta repetir, en una interpretación ya avalada por el Tribunal Supremo⁸³, “se configura como un derecho de titularidad universal” para cuyo ejercicio “no se precisa ostentar ningún interés cualificado”, pues “la legislación reguladora de

⁷⁸ Objeto de la petición en los supuestos examinados por las RR 401/2018, 455/2018, 18/2019 y 273/2019.

⁷⁹ RR 129/2018, 377/2018, 378/2018, 49/2019, 64/2019, 128/2019, 231/2019, 314/2019 y 208/2021, entre otras muchas en el mismo sentido.

⁸⁰ Como puede verse, entre otras, en la R 77/2017.

⁸¹ Criterio relativo a la “actuación del órgano u unidad competente cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información, se solicite por los interesados información ya objeto de publicidad activa por el organismo de que se trate”.

⁸² En términos de la R 175/2020 que recoge el criterio ya mantenido en sus primeras resoluciones, como, por ejemplo, en las RR 10/2016 o 19/2016 y que seguirán recogiendo las posteriores como es el caso, entre otras, de la R 73/2021.

⁸³ STS de 16 de octubre de 2017 (1547/2017). Otros pronunciamientos recogen su doctrina. Así, y en relación con resoluciones del CTPDA pueden verse las Sentencias 66/2020, del JCC n.º 3 de Sevilla, que confirma la R 85/2019, o 26/2020 del JCA n.º 2 de Sevilla, que resuelve el recurso interpuesto contra la R 94/2019.

la transparencia no exige que se motive la solicitud, según se expresa en términos inequívocos el art. 17.3 LTAIBG⁸⁴. Cualquier persona, por consiguiente, tanto física como jurídica, privada o pública⁸⁵, de nacionalidad española o extranjera puede formular una petición de acceso a la información.

La LTPA, a diferencia de lo que hacen otras normas autonómicas⁸⁶, aunque en el mismo sentido que la Ley estatal, no reconoce, sin embargo, el ejercicio del derecho de acceso a los menores de edad, ante lo que ha de entenderse, en principio, excluida esta posibilidad de conformidad con el artículo 5.b) LPAC, que solo atribuye a los menores de edad capacidad de obrar para “el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico”.

3. ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DE LA LEY

La LTPA, respetando, como exige su carácter básico, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 LTAIPBG, regula su “Ámbito subjetivo de aplicación” en el artículo tercero en términos que presentan, no obstante, algunas matizaciones de interés en relación con lo establecido en la disposición estatal⁸⁷. Cabe indicar que los determinados

⁸⁴ R 272/2019, exponente de otras muchas en el mismo sentido.

⁸⁵ No obstante, debemos indicar que no hemos encontrado ninguna resolución del CTPDA que se enfrente a una solicitud formulada por una persona pública al objeto de obtener información en poder de otra. Una cuestión sobre la que no existe una interpretación uniforme en la doctrina de otras autoridades de control. Así, el CTBG (RT 43/2016), y en el mismo sentido el Consejo de Transparencia de Navarra (Acuerdo 3/2018) y la GAIP (RR 271/2017 y 330/2018) se han manifestado en términos favorables a esta posibilidad con fundamento en la formulación amplia del derecho de acceso a la información tanto en la norma estatal como en la Ley autonómica aplicable, lo que no ha impedido a esta última entidad advertir que este derecho “ha sido instituido y regulado en diversos ordenamientos jurídicos para definir y amparar derechos de las personas privadas en relación con las Administraciones públicas”, en tanto que el acceso de una Administración pública a información de otra se regiría por la lógica de las relaciones interadministrativas”. Una lógica que lleva precisamente a la Comisión de Transparencia de Castilla y León a mantener que la solicitud que, en el caso que analiza, formula un Alcalde a la Administración autonómica “queda fuera de la legislación de transparencia, y debe ser resuelta en atención a los principios generales de las relaciones interadministrativas enumerados hoy en el art. 140.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público” (R 108/2017). Alguna Ley autonómica, como es el caso de la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno, reconoce expresamente que el derecho de acceso pueda ser ejercido por las personas públicas (artículo 4.2).

⁸⁶ Así la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña permite su ejercicio a los mayores de 16 años (artículo 18.3), en tanto que la de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de Aragón lo posibilita a partir de los catorce (artículo 25.2).

⁸⁷ Este ámbito fue ya analizado por GUICHOT, E. (“Capítulo I. Aspectos generales de la Ley”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S. (coord.), *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015, pp 41-51). Yo, también, me ocupé de su examen en “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado” (*Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89/2014, pp 43-52).

en este precepto son los únicos sujetos vinculados por el derecho de acceso a la información, los previstos en el artículo 5, en términos que concretan lo establecido en el 3 de la norma estatal, solo lo están por las obligaciones de publicidad activa, de ahí que permanezcan al margen de nuestra atención⁸⁸.

A) Administraciones territoriales y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas

La LTPA extiende su aplicación a la Administración de la Junta de Andalucía y a las “entidades que integran la Administración local andaluza”, así como al conjunto de entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas⁸⁹. Por tanto, y de una parte, a “las agencias de la Administración de la Junta de Andalucía, sean administrativas, de régimen especial o públicas empresariales”⁹⁰ y “entidades de derecho público a las que hace referencia la disposición adicional segunda de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía”, esto es, a aquellas que, por ley, tengan expresamente reconocida “independencia funcional o un especial régimen de autonomía respecto de la Administración de la Junta de

⁸⁸ Son los siguientes: “1. Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, en todo caso, y las iglesias, confesiones, comunidades y otras entidades inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, las corporaciones, asociaciones, instituciones, entidades representativas de intereses colectivos y otras entidades que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 5.000 euros, deberán cumplir las obligaciones de transparencia establecidas en la legislación básica. No obstante, con independencia de los límites anteriores, cuando estas entidades accedan a la financiación de sus actividades y funcionamiento ordinario a través de subvenciones y ayudas financiadas con cargo al presupuesto de la Junta de Andalucía, podrán ser sometidas, además, a exigencias de publicidad específicas aplicando criterios de transparencia análogos a los previstos en materia de publicidad activa en esta ley para las entidades sujetas, en los términos que establezcan las disposiciones de desarrollo de esta ley y las correspondientes convocatorias, respetando en todo caso la naturaleza privada de estas entidades y las finalidades que las mismas tienen reconocidas. 2. Asimismo las normas reguladoras de los conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación y deportes, sanidad y servicios sociales establecerán aquellas obligaciones de publicidad activa, de entre las que establece la presente ley, que deban cumplir estas entidades para colaborar en la prestación de estos servicios sufragados con fondos públicos. Estas obligaciones se incluirán en los pliegos o documentos contractuales equivalentes que correspondan. 3. Además de lo previsto en el artículo 4, las empresas prestadoras de servicios públicos locales en régimen de gestión indirecta deberán cumplir con las obligaciones de publicidad activa, de entre las previstas en esta ley, que se determinen reglamentariamente para hacer efectivo el principio de transparencia financiera y en la gestión de los servicios locales de interés general previsto en el artículo 27.8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que tendrán el carácter de comunes y mínimas y podrán ser complementadas con otras por las entidades locales. Las ordenanzas reguladoras de la prestación del servicio público y los pliegos o documentos equivalentes habrán de recoger dichas obligaciones de publicidad activa”. M. MEDINA GUERRERO, en términos a los que me remito, se ha referido a “la dificultad que encierra identificar” a alguno de estos sujetos, así como a las aportaciones efectuadas por la norma andaluza (“La transparencia pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en CASTILLO BLANCO, F., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (dirs.) y CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S., *Las políticas de Buen Gobierno en Andalucía (I): Digitalización y Transparencia*, en prensa).

⁸⁹ Artículo 2.1.a), c), d) y e).

⁹⁰ Agencias definidas y reguladas en el Capítulo II del Título III de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Andalucía”. De otra, a “los entes instrumentales de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones locales andaluzas y, en particular, las agencias públicas administrativas locales, las agencias públicas empresariales locales y las agencias locales de régimen especial”, en una remisión, ahora, a la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía local de la Comunidad Autónoma⁹¹. La LTPA completa el elenco de entidades del sector público autonómico y local existente, en la fecha de su promulgación, con una cláusula general, la contenida en el artículo 3.1.g), en cuya virtud quedan a cubierto de la norma “cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a las administraciones públicas andaluzas o dependientes de ellas”, evitando así que una eventual modificación de la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía o de la Ley de Autonomía local pudiera dejar al margen de la LTPA a otras entidades de esta naturaleza que pudieran surgir. Además, y al igual que la Ley estatal, incorpora expresamente a su ámbito de aplicación, letra f) del mismo precepto, a “las Universidades públicas andaluzas”, aunque, a diferencia de ella, extiende certeramente la aplicación de la norma a “sus entidades instrumentales, como pueden ser las sociedades mercantiles de capital mayoritario de las universidades y las fundaciones públicas universitarias”, disipando así cualquier duda que pudiera plantearse al respecto.

B) Otras entidades del sector público: sociedades mercantiles y fundaciones

Las letras i) y j) del artículo 3.1 LTPA incluyen, respectivamente, en el ámbito de aplicación de la norma a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público.

a) Sociedades mercantiles

La LTPA es aplicable a “las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por ciento. En todo caso, las sociedades mercantiles del sector público andaluz a las que se refiere el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, y las sociedades mercantiles locales y las sociedades interlocales de los artículos 38 y 39 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o normativa que las sustituya”. Se trata de una previsión que difiere parcialmente, pues es más amplia, de la recogida en el artículo

⁹¹ Los artículos 34, 35 y 36 definen, respectivamente, la “agencia pública administrativa local”, “agencia pública empresarial local” y la “agencia local en régimen especial”.

2.1.g) de la Ley estatal que circunscribe la vinculación a la Ley de las personas jurídicas de esta naturaleza a aquellas “en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100”. Esa ampliación, sin embargo, es más aparente que real, toda vez que las sociedades mercantiles recogidas en esas dos disposiciones a las que expresamente remite el artículo 3.1.i) LTPA, son las participadas de forma mayoritaria por un ente público. Las sociedades del sector público andaluz incluidas en el artículo 4.5, tras la modificación operada por la Ley 3/2019, de 22 de julio, del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía de 2010, son “aquéllas en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias y demás entidades de derecho público”. También, de otra parte, las sociedades mercantiles locales o interlocales previstas en los artículos 38 y 39 de la Ley de Autonomía local de Andalucía son las definidas, entre otros requisitos, por la titularidad pública del capital social⁹². En definitiva, para la LTPA, al igual que para la LTAIPBG, el criterio determinante de la incorporación de las entidades de esta naturaleza a sus respectivos ámbitos de aplicación radica en el control público resultante únicamente de la titularidad del capital social. Una previsión discutible, pues, como he analizado a partir de lo dispuesto en la Ley estatal⁹³, excluye de su ámbito de aplicación –y así ocurre, también, de conformidad con el artículo 3.1.i) de la norma andaluza-, a las sociedades controladas por una vía diferente a la de la pertenencia del capital social. De otra parte, y ante la falta de cualquier mención sobre su objeto, las Leyes de Transparencia extienden sus mandatos tanto a aquellas sociedades que prestan servicios públicos, como a las que desarrollan, lo que quizás no esté justificado, una actividad industrial o mercantil.

La LTPA corrige no obstante, aunque parcialmente, las limitaciones que derivan de su artículo 3.1.i) al incluir, también, en su ámbito de aplicación, lo que hace en la letra l) del propio precepto y apartado, a “las demás entidades con personalidad jurídica propia no incluidas en los apartados anteriores, en las que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía, a las que hace referencia el artículo 5.1 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”. Una remisión que, tras la indicada reforma legal de 2019, permite integrar en dicho ámbito a

⁹² Respecto de la sociedad mercantil local, el artículo 38.3 determina que “deberá adoptar alguna de las formas de sociedad mercantil con responsabilidad limitada y su capital social será íntegramente de titularidad directa o indirecta de una entidad local”. El artículo 39, de otra parte, recoge, entre los requisitos propios de la sociedad interlocal, el “capital exclusivo público local, con prohibición expresa de entrada de capital privado”.

⁹³ “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo”, GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 114-120.

las sociedades en las que sea “mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Junta de Andalucía”. De esta forma, las sociedades mercantiles que permanecen al margen de la LTPA son, en definitiva, aquellas que cuentan con una representación directa o indirecta de una Administración local y, en general, las controladas por un ente público por una vía distinta de la de la titularidad del capital o la representación, entidades que, en principio, deberían quedar incluidas. El análisis de las resoluciones del CTPDA permite comprobar el bajo número de reclamaciones que se presentan frente a resoluciones de acceso dictadas por sociedades mercantiles, expresión, quizás, de que no constituyen sujetos de los que, con frecuencia, se requiera información⁹⁴.

b) Fundaciones

El artículo 3.1.j) LTPA, en la línea de lo dispuesto en el 2.1.h) LTAIPBG, extiende, de otra parte, la aplicación de la norma a “las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones dependientes de las entidades contempladas en este artículo. En todo caso, las fundaciones del sector público andaluz del artículo 55 de la Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las fundaciones públicas locales del artículo 40 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, o normativa que las sustituya”. Su expresa remisión a los preceptos indicados lleva a la inclusión en el ámbito de la LTPA de las fundaciones del sector público autonómico, esto es, las que “se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta”, de la Administración autonómica, “sus organismos públicos o demás entidades o empresas de la Junta de Andalucía”, las que “su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades” y aquellas en las que la Administración autonómica tenga una representación mayoritaria⁹⁵. También,

⁹⁴ Algunos ejemplos pueden, no obstante, encontrarse en resoluciones como las RR 32/2016, 36/2021, 37/2021, 46/2021 y 50/2021 en las que se reclamaba frente a la “Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía”. Y, en otras, en las que se hace frente a empresas del sector público local, como “Impulsa El Puerto, S.L.”, del Ayuntamiento de El Puerto de Santa María (R 105/2016), “APEMSA (Aguas del Puerto Empresa Municipal, S.A.)” de ese mismo municipio (R 112/2017), “Actividades de Limpieza y gestión, S.A.” (ALGESA), sociedad dependiente, en este caso, del Ayuntamiento de Algeciras (64/2019), “Empresa Municipal de Residencia de Mayores de Sanlúcar de Barrameda SAU (EMUREMASA SAU)” (R 30/2020), “Gestión Integral del Agua de Huelva S.A. (Giahsa)” (RR 200/2018, 143/2019, 40/2020 y 230/2020), “Empresa Municipal Puerto Deportivo de Benalmádena” (R 231/2020), “Empresa Provincial de Aguas de Córdoba, S.A. (EMPROACSA)” (R 341/2020) o la “Empresa Mancomunada del Aljarafe, S.A. (Aljarafesa)” (RR 63/2021, 66/2021, 67/2021 o 69/2021).

⁹⁵ El propio artículo 55.2 de la Ley específica que “se entenderá que existe ésta cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la fundación sean nombrados por la Junta de Andalucía, a través de cualquiera de sus instituciones, entidades, órganos, organismos autónomos o empresas”.

y en segundo lugar, de las fundaciones públicas locales en los términos definidos, en este caso, en el artículo 40 de la Ley de Autonomía local, que reproduce, en lo sustancial, la definición de las fundaciones del sector público autonómico⁹⁶. No debe, finalmente, pasar desapercibido que el artículo 3.1.m) LTPA contiene una expresa declaración de incorporación a la norma de las fundaciones a las que “hace referencia el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía”. Remisión que, tras la modificación efectuada por la Ley 3/2019, de 22 de julio, ha de entenderse realizada al apartado cuarto del precepto, con la consecuencia de la extensión de la aplicación de la LTPA a las fundaciones que, no perteneciendo al sector público autonómico, “tengan una financiación mayoritaria de la Junta de Andalucía”. Una disposición modificada, a su vez, por la Ley 3/2020, de 28 de diciembre, que pasa a referirse a las fundaciones “que, no formando parte del sector público andaluz, sean considerados unidades integrantes del Subsector Administración Regional de la Comunidad Autónoma de Andalucía por aplicación de las normas de Contabilidad Nacional”⁹⁷.

Más discutible resulta, como ocurre también en aplicación de la LTAIPBG, la extensión de la LTPA a otras fundaciones de iniciativa pública que, sin embargo, no encajan en ese concepto de “fundación del sector público” autonómico y local que resulta de las normas que las definen. La interpretación literal del artículo 3.1.j), que acompaña la remisión a las normas reguladoras de estas concretas entidades de una cláusula más amplia que engloba a todas las “fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones dependientes de las entidades contempladas en este artículo” pudiera avalar esta posibilidad⁹⁸. No obstante, hay que reconocer que se trata de una cuestión precisada de aclaración, lo que, sin duda, compete al Derecho de Fundaciones, antes que a las propias normas sobre transparencia pública.

⁹⁶ De conformidad con lo dispuesto en ese precepto tienen la consideración de fundaciones públicas locales aquellas en las que concurra alguna de las siguientes circunstancias: “1. Que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la entidad local, sus entidades vinculadas o dependientes o empresas, así como aquellas en las que su patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por dichas entidades. 2. Aquellas en las que la entidad local tenga una representación mayoritaria. Se entenderá que existe esta cuando más de la mitad de los miembros de los órganos de administración, dirección o vigilancia de la fundación sean nombrados por la entidad local directamente o a través de cualquiera de sus entidades, vinculadas o dependientes, o empresas”.

⁹⁷ En el “Inventario de entes de Comunidades Autónomas” del Ministerio de Hacienda y Función Pública, puede encontrarse el listado de fundaciones de la Comunidad andaluza.

⁹⁸ Esta última previsión no figuraba en el Proyecto de Ley que se refería exclusivamente a las fundaciones de los artículos 55 de la Ley de Fundaciones de Andalucía y 40 de la Ley de Autonomía Local. La modificación del precepto se produce como consecuencia de la aceptación de la enmienda número 26 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista que no ofrecía justificación de su propuesta (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. IX Legislatura, núm. 455, 19 de mayo de 2014).

Son muy pocas las ocasiones en las que el CTPDA ha conocido de reclamaciones planteadas frente a fundaciones a las que, previamente, se ha solicitado determinada información, sin que, en ninguna de ellas, su condición de fundación del sector público haya suscitado la más mínima discusión⁹⁹.

C) Los consorcios y asociaciones constituidas por Administraciones Públicas y otros organismos y entidades recogidos en la Ley

La LTPA es también aplicable, como dispone el artículo 3.1.m), a los consorcios –algunas resoluciones del Consejo nos ofrecen ejemplos de reclamaciones planteadas frente a algunos de ellos¹⁰⁰– y, como establece la letra k), a “las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo”, incluidos los órganos de cooperación a los que se refiere el artículo 5 de la Ley 30/1992 “en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este Título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley será llevada a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación”. Una remisión que hoy, lógicamente, ha de entenderse efectuada a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público¹⁰¹. Cabe señalar que la sujeción a la norma de estos órganos de cooperación, que en la Ley estatal en la que, igualmente está prevista, no suscita ninguna discusión, sí que plantea, como expuse en un trabajo anterior¹⁰², ciertos reparos en la LTPA, dado que cabe preguntarse hasta qué punto esta norma puede declararse aplicable a la Administración del Estado y a las de otras Comunidades Autónomas que es lo que, en definitiva, resulta de su artículo 3.1.k). No hemos encontrado ninguna resolución del CTPDA que tuviera por objeto una reclamación interpuesta frente a algunas de estas asociaciones, lo que nos impide conocer su interpretación y valoración del precepto. Confiamos en que pronto cuente con la oportunidad de pronunciarse sobre el particular.

⁹⁹ Así, en la R 63/2020 el Consejo conoce de la reclamación interpuesta frente a la “Fundación Pública Andaluza para la Integración Social de Personas con Enfermedad Mental (FAISEM)”, la R 327/2020 de la planteada frente a la fundación local “Fundación Cultural Universitaria de las Artes de Jerez”, las RR 135/2021, 431/2021 y 432/2021 de las que tenían por objeto obtener información de la “Fundación Pública Andaluza Progreso y Salud” y la R 311/2021 de la interpuesta frente a la “Fundación Ciudades Medias del Centro de Andalucía”.

¹⁰⁰ Así, la R 368/2020 resuelve la interpuesta frente al “Consortio Parque de las Ciencias de Granada”, la R 15/2021, la que se había planteado frente a la denegación de información por el “Consortio de Bomberos de la Provincia de Cádiz” y la R 15/2021, la interpuesta frente al “Consortio de Aguas de la Zona Gaditana”.

¹⁰¹ Que en la Sección 2ª del Capítulo III del Título III regula, en términos mucho más desarrollados de los que lo hacía la Ley de 1992, las “Técnicas orgánicas de cooperación”.

¹⁰² “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, op. cit., p. 47.

D) Los sujetos sometidos a la Ley en su actividad regida por el Derecho Administrativo

La LTPA, al igual que lo hace la del Estado, extiende su aplicación a un conjunto variado de sujetos cuya sumisión a la Ley solo alcanza “a sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”, a “sus funciones de carácter administrativo”. Se trata, de una parte, de las “corporaciones de derecho público andaluzas y entidades asimilables” a las que se refiere el artículo 3.1.h), y, de otra, de las instituciones recogidas en el apartado 2º del precepto, “el Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía”.

a) Las Corporaciones de Derecho público y entidades asimilables

En términos similares a los del artículo 2.1.e) LTAIPBG, el 3.1.h) LTPA incluye en su ámbito de aplicación a las Corporaciones de Derecho público andaluzas¹⁰³, “en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo”, si bien, y a diferencia de la norma estatal¹⁰⁴, extiende esa sujeción a las “entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos”. Se trata de una previsión certera en la medida en que esas corporaciones no agotan el elenco de sujetos posibles que pueden desarrollar parte de su actividad bajo normas propias de esa rama del Derecho en tanto que ejercen funciones públicas. Su ejemplificación, además, en las Federaciones deportivas es oportuna dada la importancia de los cometidos públicos que desarrollan y la litigiosidad que, en no pocas ocasiones, generan sus decisiones¹⁰⁵. Más discutible resulta, en cambio, la mención expresa a los clubes deportivos que, al no desarrollar ninguna función pública, no aplican Derecho

¹⁰³ Requisito importante que ha llevado al CTPDA en su R 400/2020 a la inadmisión de la reclamación planteada contra una comunidad de regantes que, al estar adscrita a la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, “organismo perteneciente a la Administración General del Estado”, no está incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTPA.

¹⁰⁴ Así lo ha manifestado el propio CTBG que en su R 213/2021 señala, en relación con las de fútbol, que “las Federaciones deportivas españolas no están incluidas entre los sujetos obligados por el derecho de acceso a la información pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la LTAIBG”.

¹⁰⁵ El artículo 57.1 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, las define como “entidades privadas sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar en cumplimiento de sus fines, que son la práctica, desarrollo y promoción de las modalidades deportivas propias de cada una de ellas”. Como añade el apartado segundo, “ejercen, por delegación, funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso como agentes colaboradores de la Administración”. El artículo 60.2 concreta estas funciones que ejercen por delegación “bajo los criterios y tutela de la Consejería competente en materia de deporte”: “a) Calificar y organizar, en su caso, las actividades y competiciones oficiales federadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma. b) Expedir licencias deportivas para participar en competiciones oficiales federadas. c) Coordinar y controlar la correcta aplicación de las ayudas de carácter público que se asignen a los federados, en las condiciones que establezca la Consejería competente en materia de deporte y de conformidad con la normativa aplicable en materia de subvenciones y ayudas públicas. d) Colaborar con la Administración autonómica en las formaciones deportivas conducente a titulación y en la formación de técnicos deportivos de las enseñanzas deportivas de régimen especial. e) Ejercer la potestad disciplinaria deportiva en los términos establecidos por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, de acuerdo con

Administrativo y, por consiguiente, quedan, de hecho, al margen de las previsiones de la LTPA¹⁰⁶. No obstante, el CTPDA, en la única ocasión, que hemos encontrado, en la que ha conocido de una reclamación planteada frente a un club deportivo, la R 18/2020, no se adentra en la naturaleza de estos clubes y en la posible aplicación por su parte del ordenamiento administrativo, acepta, sin más, su sometimiento a la LTPA en aplicación de su artículo 3.1.h) y analiza los motivos esgrimidos por la entidad para no otorgar la información sobre las subvenciones recibidas que se le requería, en particular, el carácter abusivo de la solicitud. En realidad, y de acuerdo con la propia LTPA, la información, como era el caso, sobre las subvenciones recibidas constituía una obligación con la que el club en cuestión había de cumplir de oficio en el caso de alcanzar las cuantías establecidas en el artículo 5.1¹⁰⁷. No parece, en definitiva, que, en este supuesto, procediera el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Contamos ya con una consolidada doctrina del CTPDA que concreta, en términos muy similares a los del Consejo estatal¹⁰⁸, el alcance de la aplicación de la LTPA a las Corporaciones de Derecho público, en especial a los Colegios profesionales frente a los que se han planteado la mayoría de las reclamaciones que afectan a estas corporaciones.

Así, y bajo la premisa de que “las finalidades preeminentemente públicas que ostentan” y la “no menos importante función de las prerrogativas públicas que ejercen”, justifica que sus decisiones se sujeten al Derecho Administrativo y “se vean sometidas a las exigencias en materia transparencia”¹⁰⁹, la entidad andaluza de control entiende que el deber de los Colegios profesionales de ofrecer información en respuesta al ejercicio del derecho de acceso alcanza a la determinación de las propias funciones que desarrollan¹¹⁰, su estructura organizativa¹¹¹, los contratos y

sus respectivos estatutos y reglamento. f) Ejecutar, en su caso, las resoluciones del Tribunal Administrativo del Deporte de Andalucía. g) Cualquier otra que reglamentariamente se determine”.

¹⁰⁶ Como resulta de la definición que de ellos ofrece el artículo 54.1 de la Ley del Deporte de Andalucía como “asociaciones sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, que tengan por objeto principal la práctica del deporte por parte de sus asociados o miembros, que desarrollen su actividad básicamente en Andalucía y que figuren inscritas en el Registro Andaluz de Entidades Deportivas”.

¹⁰⁷ Recordemos que se trata de “las entidades que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo 5.000 euros”.

¹⁰⁸ Doctrina que expuse en “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo” (*op. cit.*, pp.127-140). Con posterioridad a la publicación de este estudio se han dictado otras resoluciones en la materia, como, entre las más próximas en el tiempo, las RR 741/2020, 67/2021, 239/2021, o 324/2021.

¹⁰⁹ En términos de las RR, entre las más recientes, 131/2020 o 201/2020.

¹¹⁰ R 31/2016.

¹¹¹ Por lo que han de ofrecer, como se pedía en el supuesto resuelto por la R 31/2016, “un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional y la identificación de las personas responsables de las unidades administrativas”.

convenios que suscriban en la medida en que “puedan estar sujetos al derecho administrativo”¹¹², y “las subvenciones y ayudas públicas concedidas”, en los casos, igualmente, regidos por esta rama del Derecho¹¹³. También se ha considerado información amparada por la LTPA la relativa al “aseguramiento de la responsabilidad civil profesional” de los colegiados y su eventual incumplimiento¹¹⁴, “la materia electoral”, que “es materia sujeta a Derecho Administrativo, en tanto en cuanto se trata de proteger un interés público general como el que su modo de organización y de actuación sean democráticos”¹¹⁵, aunque, como matiza en una interpretación respaldada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía¹¹⁶, la puesta a disposición de las actas relativas a esos procesos “no puede realizarse sin matices e incondicionalmente, toda vez que pueden contener datos que no aportan nada al interés público que justifica el acceso a las mismas”¹¹⁷, o el visado colegial, respecto del que pocas dudas pueden albergarse sobre su “vertiente o dimensión pública”¹¹⁸. E, igualmente, las actas de sus órganos en relación con los acuerdos sujetos a ese Derecho, sin perjuicio de las limitaciones que, de nuevo, puedan derivar de la protección de datos personales¹¹⁹, interpretación, igualmente, avalada en pronunciamientos judiciales recaídos sobre resoluciones del Consejo¹²⁰, y “los

¹¹² R 31/2016, que aclara además que en esta materia “ha de tomarse en consideración la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión europea de 12 de septiembre de 2013 (asunto C-526/11), en la que, a propósito de una licitación contractual del Colegio profesional de médicos de Westfalia-Lippe (Alemania), resolvió que los Colegios Profesionales no son poderes adjudicadores a los efectos de la contratación pública”.

¹¹³ R 31/2016.

¹¹⁴ RR 329/2018 y 330/2018.

¹¹⁵ En términos que la SJCA n.º 3 de Sevilla, 66/2020, que confirma la R 85/2019, toma del Tribunal Constitucional.

¹¹⁶ Al desestimar el recurso de apelación, 1475/2020, interpuesto contra la Sentencia 22/2020, del JCA n.º 10 de Sevilla que confirma la R 90/2019. Otras sentencias, en procesos seguidos frente a distintos Colegios de Enfermería, se pronuncian en el mismo sentido. Así la Sentencia 66/2020 del JCA n.º 3 de Sevilla, que confirma la R 85/2019; la Sentencia 90/2020 del JCA n.º 1, también de Sevilla, dictada en resolución del recurso interpuesto contra la R 114/2019 que, igualmente, avala; y la Sentencia 26/2020 del JCA de Sevilla, n.º 2, favorable de nuevo, en este caso, a la R 94/2019 y que será confirmada por el TSJA en el de recurso de apelación 1218/2020. También, y de este mismo Juzgado, la Sentencia 16/2020, favorable a la R 95/2019, o las del JCA n.º 11 de Sevilla, 7/2021, que resuelve, en términos igualmente favorables al CTPDA, el recurso interpuesto contra su R 93/2019, la Sentencia del JCA, n.º 3 de Sevilla, 171/2020, también confirmatoria, en este caso, de la R 272/2019, y la Sentencia 188/2020, del JCA n.º 13 de esta misma ciudad, en relación con la R 37/2020 que, igualmente, avala.

¹¹⁷ De ahí que, como señala la R 90/2019, “dejando al margen el nombre y los apellidos de los diferentes intervinientes en los procesos electorales -que obviamente sí deben facilitarse-, habrá de procederse a la disociación del resto de datos de carácter personal que eventualmente aparezcan en las actas (DNI, domicilio, etc.), toda vez que su divulgación entrañaría un sacrificio innecesario de la privacidad de los afectados”. Otras resoluciones reconocen, con las limitaciones expuestas, el acceso, como señala la R 37/2020, a “las actas derivadas de los procesos electorales, así como la fecha de inscripción de la composición de cada una de las Juntas de Gobierno en el Registro de Colegios Profesionales correspondiente”. Se trata de las RR 85/2019, 90/2019, 91/2019, 92/2019, 93/2019, 94/2019, 95/2019, 114/2019 o 272/2019.

¹¹⁸ R 265/2019, que reconoce concretamente el acceso a un listado de trabajos visados por el colegio reclamado, previa disociación de datos personales.

¹¹⁹ RR 127/2020, 128/2020 y 129/2020.

¹²⁰ Así por la Sentencia 97/2021, dictada por el JCA n.º 7 de Sevilla ante el recurso interpuesto contra la R 127/2020, que confirma, al entender que el Consejo ha ponderado adecuadamente “la petición concreta y

actos o acuerdos de aprobación” de los presupuestos y cuentas anuales¹²¹. Por el contrario, el CTPDA ha considerado al margen de la LTPA la información sobre los acuerdos económicos y patrimoniales de los colegios¹²², o el proceso de selección de un puesto de trabajo regulado por el Derecho laboral¹²³. También ha desestimado la reclamación de aquel solicitante que pretendía que se le facilitase “la contabilidad completa (apuntes contables, cuenta mayor, ingresos y gastos) de los años 2014 al 2017 del Colegio en cuestión”, pues “al no quedar la “contabilidad completa” de los Colegios sujeta al Derecho Administrativo, se hace evidente que el presente caso no encuentra cobertura en el artículo 3.1.h) LTPA”¹²⁴. Interesa destacar que el Consejo, como aclara con frecuencia, circunscribe su labor de control a “las obligaciones que propiamente les son exigibles por la LTPA”, considerando fuera de su esfera competencial el de las “exigencias de transparencia impuestas a los Colegios por su normativa específica”¹²⁵.

Las Cofradías de pescadores constituyen la segunda de las Corporaciones que ha merecido la atención del CTPDA, concretamente en su R 119/2017, confirmada judicialmente¹²⁶, que declara bajo la cobertura de la LTPA la información sobre sus presupuestos y cuentas anuales “por cuanto se hallan inequívocamente sujetos al Derecho administrativo”, al igual que “los informes de auditorías de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que se hayan emitido”, las

legítima de la solicitante de información” -el acta que contenga datos referentes a su expulsión del Colegio Oficial de Médicos de Cádiz, el orden del día de la reunión y la relación de asistentes al pleno de la junta directiva-, y los límites derivados de “los datos de carácter personal de los asistentes a dicho pleno”, así como “de otros colegiados o terceros que hayan sido objeto de debate de los asuntos incluidos en el orden del día” de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.4 LTAIPBG.

¹²¹ En relación, señala la R 31/2016 con apoyo en la jurisprudencia existente en la materia que detalla, con “la solicitud de información de los presupuestos, con partidas detalladas, la jurisprudencia viene manteniendo que si bien “la adecuación o no a derecho de las partidas a que los mismos se refieren (los presupuestos) es una cuestión ajena a la jurisdicción contencioso administrativa y revisable ante la jurisdicción civil ordinaria, no hay que olvidar, que esa excepción no alcanza al acto de aprobación de los mismos, que ha de hacerse por el órgano competente y constituido en forma y que es revisable ante esta jurisdicción contencioso administrativa, en ese particular”.

¹²² Que, como determina la R 31/2016, “tienen una evidente naturaleza privada y que no se incardinan en los denominados “actos adoptados en ejercicio de funciones públicas” del artículo 2, letra c) de la Ley 29/1998”.

¹²³ RR 114/2016, 329/2018 y 330/2018.

¹²⁴ Así, dice el Consejo en la 130/2020, “se infiere con toda claridad de la Guía de transparencia y acceso a la información pública dirigida a los colegios y consejos de colegios profesionales y demás corporaciones de derecho público, suscrita en diciembre de 2016 entre el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Unión Profesional. Guía que, al abordar la publicidad en punto a la información económica y presupuestaria, argumenta lo siguiente: “Según jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, las corporaciones de derecho público tienen autonomía financiera y sus finanzas no se controlan ni por la Intervención General del Estado ni por el Tribunal de Cuentas”; lo que le llevaría a concluir que cualquier acto de ejecución presupuestaria no sujeto a Derecho Administrativo, mencionando expresamente las “cuentas anuales”, “no puede ser considerada información pública en el sentido de la LTAIBG...” (pág. 13)”, posición que, añade, ya fue mantenida en su R 31/2016 y que será reiterada por la R 131/2020.

¹²⁵ RR 128/2020 o 121/2020, entre otras.

¹²⁶ Por la Sentencia 131/2019, del JCA nº 11 de Sevilla que lo es, a su vez, por la dictada por el TSJA en el recurso de apelación 2611/2019.

“subvenciones y ayudas públicas percibidas”, y las actas “emitidas por los órganos de la corporación que estén sujetas a Derecho administrativo”, que “no vienen sino a reflejar el resultado de un proceso de toma de decisiones cuya función principal es determinar los acuerdos adoptados de forma oficial y fehaciente”. Por el contrario, quedan al margen del deber de información impuesto por la Ley, “las cuestiones de personal relativas a retribuciones, acreditación de gastos de viajes y kilometrajes, así como la información derivada del Impuesto de Sociedades o del Impuesto del Valor Añadido, [...] al tratarse de actividades desplegadas en ejercicio de su autonomía funcional”. Resulta de interés reparar en cómo en esta resolución, y respecto de estas concretas corporaciones, el Consejo considera que los presupuestos, bien es verdad que se ampara para ello en la Ley 1/2002¹²⁷, constituyen “información pública a los efectos de lo previsto en la LTPA, por cuanto se hallan inequívocamente sujetos al Derecho administrativo”, cuando, poco tiempo antes, en la R 31/2016, había considerado, en relación con el Colegio Profesional de Fisioterapeutas de Andalucía y con apoyo en diferentes sentencias del Tribunal Supremo, que “los presupuestos no integran funciones públicas”, dado que “los fondos colegiales no solo financian funciones públicas sino también publicaciones, cursos de formación, páginas web, asesoramientos de diversa naturaleza y otros servicios de naturaleza privada, por lo que no se incardinan en los denominados “actos adoptados en ejercicio de funciones públicas”, a excepción de “los actos o acuerdos de aprobación de los mismos”, interpretación, por cierto, que es la mantenida por el Consejo estatal¹²⁸.

El CTPDA ha tenido oportunidad, también, de examinar diferentes reclamaciones planteadas frente a resoluciones de distintas Federaciones deportivas, expresamente incluidas, como dijimos, en el ámbito de aplicación de la LTPA por el artículo 3.1.h) en su condición de “entidades asimilables”, llegando a la conclusión de que la norma alcanza a la información sobre “la materia relativa a los procesos electorales”¹²⁹, su “actividad subvencional”, lo que significa que vienen obligadas “a proporcionar no sólo la información sobre las subvenciones que haya recibido de cualquier Administración Pública [...], figurando su finalidad e importe, sino también sobre los fondos que –procedentes de dichas subvenciones– haya asignado a los pilotos o a los clubes”, “los contratos y convenios celebrados con la

¹²⁷ Ley de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca marítima, el Marisqueo y la Acuicultura marina que en su artículo 44.7, entre los principios de “régimen económico, presupuestario y contable” de estas Cofradías, recoge el de “sometimiento al control y a la fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, así como de la Intervención General de la Junta de Andalucía”.

¹²⁸ Como puede comprobarse en su R 244/2021.

¹²⁹ Que, como señala la R 106/2017, “está sujeta al Derecho administrativo, dada la naturaleza administrativa del órgano que tutela el control de su legalidad [Comité Andaluz de Disciplina Deportiva] -cuyas decisiones son revisables ante la jurisdicción contencioso-administrativa-” y “el relevante interés público general inherente a tales procesos electorales, a saber, garantizar que la organización y el funcionamiento de las federaciones sean democráticos”.

Administración”, a excepción de los “de naturaleza privada”, que hayan suscrito para “la celebración de eventos deportivos, así como a los contratos convenidos con clubes para la celebración de competiciones”, las auditorias que se les realicen como “presupuesto de hecho necesario para la recepción de subvenciones y ayudas públicas”, aunque no así sobre aquellas otras que se le hagan “en su condición de ente de naturaleza privada”¹³⁰, el “Código de Buen Gobierno de la Federación”¹³¹, y la información institucional y organizativa¹³². En cuanto a “la información relativa a los presupuestos y cuentas anuales”, el Consejo mantiene aquí el mismo criterio que para los Colegios profesionales, “ha de alcanzar únicamente a los actos o acuerdos de aprobación de los mismos”, no considerándose, sin embargo, como “actos adoptados en ejercicio de funciones públicas los relacionados genéricamente con la gestión ordinaria del gasto ni tampoco los concernientes a las retribuciones solicitadas”. Finalmente, y “en línea de principio”, ha entendido que permanecen al margen de la LTPA, al estarlo de la aplicación del Derecho Administrativo, “las peticiones de información referentes a los equipos electrónicos de cronometraje, elementos de transporte y existencias de material deportivo”¹³³.

b) Las instituciones y entidades del artículo 3.2

El artículo 3.2 LTPA determina que el “Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía estarán sujetos a la legislación básica del Estado en la materia y a las disposiciones de la presente ley en lo que afecta al ejercicio de sus funciones de carácter administrativo, sin perjuicio de lo que establezca el Parlamento de Andalucía en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 102 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Esas funciones, regidas en consecuencia por la norma administrativa, son las desarrolladas en apoyo o al servicio de la función constitucional o estatutaria propia de cada una de esas instancias. Aunque su concreción exige el análisis pormenorizado del ordenamiento propio de todas ellas, puede apuntarse que son las materias de personal, gestión patrimonial y contratación las que concentran la mayoría de esos actos “de carácter instrumental y naturaleza administrativa”¹³⁴, atribuidos, además, en su control a la jurisdicción contencioso-administrativa por

¹³⁰ R 201/2020.

¹³¹ Pues, como señala la R 201/2020, “en atención a la normativa que los regula, su “propia existencia” y “los eventuales incumplimientos de las obligaciones establecidas en el mismo son asuntos sujetos al Derecho administrativo”.

¹³² En el supuesto analizado por la R 201/2020, la referente “a la composición de sus sucesivas juntas directivas durante el lapso referido”, concretamente si se había cumplido o no “con la representación equilibrada de hombre y mujeres”.

¹³³ R 201/2020.

¹³⁴ En términos de la STS de 27 de noviembre de 2009 (7515/2009).

el artículo 1.3.a) y b) de la Ley reguladora de esta jurisdicción, la Ley 29/1998, de 13 de julio. Ahora bien, como ya expuse en relación con la previsión de igual contenido del artículo 2.1.f) de la Ley estatal¹³⁵, quizás el criterio de delimitación utilizado por las normas no sea el más preciso, toda vez que no siempre la actividad desarrollada por tales sujetos en estos ámbitos se realiza bajo normas de Derecho Administrativo, en ocasiones lo hace al amparo del ordenamiento civil o laboral, por lo que, probablemente, hubiera resultado más adecuado la determinación material de los actos que integran esa actividad auxiliar, los desarrollados en materia de personal, bienes y contratación, así como los de control y gestión del gasto sobre los que cabe concluir que, en la medida en que insertos, también, en esa actividad complementaria y desarrollada bajo el principio de legalidad presupuestaria, quedan, igualmente, bajo la cobertura de la LTAIPBG o de la LTPA, según los casos¹³⁶. En la delimitación de esta actividad no contamos además con el apoyo de la doctrina del CTPDA, toda vez que las resoluciones de acceso a la información de las instituciones y entidades recogidas en el artículo 3.2 están expresamente excluidas de la reclamación potestativa previa ante la autoridad de control, pues solo “serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, como dispone el artículo 33.2.

Finalmente, y desde otro punto de vista, debe repararse en que, a diferencia de lo que hace la LTAIPBG que, de forma un tanto incomprensible, incorpora al artículo 2.1.f) al Consejo de Estado y a los Consejos consultivos autonómicos en su condición de “institución autonómica análoga”, la LTPA, acertadamente a nuestro juicio, ha sacado al Consejo consultivo de su listado de sujetos sometidos únicamente a la norma en “el ejercicio de sus funciones de carácter administrativo”, para declararlo, en su artículo 3.1.b), íntegramente incluido en su ámbito de aplicación, lo que también hace con el Consejo Económico y Social y con el Consejo Audiovisual¹³⁷, aunque sus resoluciones no puedan ser objeto de reclamación ante el CTPDA, como establece el artículo 33.2 LTPA, lo que, lógicamente, le ha llevado a la inadmisión de las planteadas contra el Consejo audiovisual o el Consejo consultivo¹³⁸.

¹³⁵ Aun cuando identifica estas funciones no por su calificativo de “públicas”, sino por estar “sujetas a Derecho Administrativo”.

¹³⁶ “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo”, *op. cit.*, pp. 146-150.

¹³⁷ En este sentido se ha expresado, también, M. MEDINA GUERRERO que apunta, no obstante, que así ha de considerarse “salvo que se entienda que la referencia a estos dos últimos consejos” (el consultivo y el económico y social) “entraña una contradicción con lo dispuesto en la norma básica” (“La transparencia pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *op. cit.*).

¹³⁸ RR, respectivamente, 5/2019 y 105/2021.

III. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

La LTAIPBG establece una regulación básica de los límites al derecho de acceso¹³⁹, que hemos analizado en profundidad en otros trabajos¹⁴⁰. La LTPA, como ya antes señalamos, remite a ella, con la precisión –por lo demás, solo aclaratoria de lo que ya deriva, de suyo, del propio principio de interpretación restrictiva de los límites al derecho– de que “las limitaciones al derecho de acceso sólo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique”¹⁴¹.

A continuación, analizamos cuál ha sido la doctrina del CTPDA en relación con los aspectos generales, así como con cada grupo de límites en particular.

1. ASPECTOS GENERALES

El CTPDA se ha inspirado expresamente en el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, adoptado por el CTBG, en relación con la interpretación general de la aplicación de los límites al derecho de acceso¹⁴². Con carácter general, señala que, para analizar la concurrencia o no de cualquiera de los límites, ha de operarse mediante un proceso argumentativo que se despliega en tres fases o momentos sucesivos. En primer lugar, ha de constatarse que la información solicitada incide

¹³⁹ Artículos 14 a 16.

¹⁴⁰ Por todos, recientemente en “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 175-513.

¹⁴¹ Artículos 25 a 27.

¹⁴² Por todas, R 81/2016, 120/2016, 31/2017 o 52/2017.

en la materia definitoria del límite en cuestión; en segundo lugar, debe identificarse el riesgo de un perjuicio “concreto, definido y evaluable” en el supuesto de concederse el acceso, así como argumentarse la existencia de una relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información solicitada; y finalmente, una vez superado este test, aún ha de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información¹⁴³. Como se verá en otro lugar de este trabajo, si hay terceros afectados, es necesario darles audiencia en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIPBG, como recuerda el CTPDA cuando el trámite se ha omitido¹⁴⁴.

Las resoluciones del CTPDA que analizan la concurrencia de los límites siguen de forma expresa como criterio interpretativo las pautas que aporta la Memoria Explicativa del CEADO, “cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el artículo 14 LTAIBG está fuera de toda duda”¹⁴⁵ y, en ocasiones, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴⁶.

2. LÍMITES CONECTADOS CON EL INTERÉS PÚBLICO: SEGURIDAD NACIONAL, DEFENSA, RELACIONES EXTERIORES, SEGURIDAD PÚBLICA, POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA, MEDIO AMBIENTE

Habida cuenta de la naturaleza de las competencias de la Administración autonómica y local y de las entidades de ellas dependientes, este tipo de límites ha tenido poco juego en la doctrina del CTPDA. Las pocas resoluciones que lo abordan se refieren todas ellas al límite relativo a la seguridad pública.

Para el CTBG, la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.29ª CE, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías autonómicas, y su ámbito fundamental es el relacionado con la actividad de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Ha venido, así, a asociar este concepto al de seguridad ciudadana y a identificarlo con la competencia del Ministerio del

Interior¹⁴⁷. En muchos casos, de hecho, la información solicitada es información clasificada y que por ello no debe facilitarse. En los demás, es necesario aplicar los criterios del daño y del interés –bien que, constatado el posible perjuicio para la seguridad pública, este último difícilmente lleva a conceder el acceso–.

El CTPDA ha partido de un concepto similar de “seguridad pública”, que integra la actuación de la policía local¹⁴⁸ o la protección de la seguridad de las autoridades públicas¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Por todas, R 219/2016.

¹⁴⁸ Así, en la R 3/2017, razona que: “los municipios ostentan competencias propias en materia de policía local [art. 25.2 f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local], los cuerpos de policía dependientes de las Corporaciones locales, en cuanto integrantes de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, participan en la tarea del “mantenimiento de la seguridad pública” [arts. 1.3 y 2 c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad]”. En concreto, en este caso se solicitaba acceso a un documento relacionado con la ordenación de las actuaciones policiales derivadas de los accidentes de tráfico, pero no considera acreditado el perjuicio y estima la reclamación.

¹⁴⁹ En la R 10/2019 se solicita una relación individualizada de los comprobantes justificativos de gastos de peajes por trayectos de vehículos oficiales. El CTPDA considera que, si bien los desplazamientos de las autoridades constituyen una de las situaciones de mayor vulnerabilidad de las labores de protección, dar a conocer esa información no supone riesgo alguno. Esta misma doctrina se reitera en las RR 34/2019, 35/2019 o 36/2019, en las que el CTPDA realiza un tratamiento diferenciado en atención a los diferentes justificantes de gastos objeto de la reclamación, «dada su diversa naturaleza y, consecuentemente, su diferente potencialidad de afectar a la seguridad e integridad de la persona titular de la Consejería y de las personas que realizan funciones de protección de aquélla». «Así, en lo referente a la justificación de los gastos de locomoción y a “los comprobantes justificativos de gastos de peajes”, el Consejo no aprecia que conocerlos “entrañe un riesgo real y actual para el adecuado desenvolvimiento de tales actividades de protección”. Respecto de los gastos de locomoción y de peajes referidos a desplazamientos genéricos efectuados en el pasado, concluye señalando «que se restringió de forma desproporcionada el derecho de la interesada a acceder a tales datos». Sin embargo, en lo concerniente a la justificación de los gastos de alojamiento, sí comparte la valoración del órgano reclamado «de que acceder a estos justificantes permitiría identificar los concretos lugares en los que la persona titular de la Consejería suele alojarse en determinadas ciudades; generándose -ahora sí- directamente un riesgo de perjudicar la seguridad a cuya tutela se incardina el artículo 14.1 d) LTAIBG. Así pues, en lo concerniente a esta petición, entendemos que, al haber facilitado el órgano reclamado el dato de la cantidad destinada a alojamiento en las diferentes ciudades, se ha hallado un razonable equilibrio entre el derecho a saber de la interesada y la protección de dicho bien jurídico. Consecuentemente, no cabe sino desestimar este extremo de la reclamación». Nuevamente se considera analizar la posible aplicación de este límite en la R 328/2021, concluyendo al respecto el Consejo que «[e]l acceso a información sobre los documentos que acrediten los pagos realizados por el Ayuntamiento a los distintos grupos políticos municipales difícilmente podría suponer un riesgo a la seguridad pública, ya que no parece que el conocimiento de dicha información pueda poner en peligro bienes jurídicos como la integridad física u otros derechos fundamentales. Por ello, ha de concluirse que no proporcionar esta información restringiría de forma desproporcionada el derecho del solicitante a acceder a tales datos», procediendo a estimar la reclamación. En la R 337/2021 se solicita información sobre el alquiler con cargo a fondos públicos de un alto cargo. Al ponderar el Consejo el daño al bien jurídico a proteger por el límite de la seguridad pública con el beneficio a obtener al acceder a dicha información, concluye considerando que «el riesgo real de afección al derecho fundamental a la integridad física del XXX y su familia es superior al interés en conocer la dirección de su vivienda, dado que esta información en nada contribuye a la finalidad de la normativa de transparencia reconocida en el primer párrafo del Preámbulo de LTAIPBG». Resuelve estimando la petición respecto del importe del alquiler, señalando que el acceso a «datos tales como el DNI, datos bancarios o firma manuscrita [...] han de ser anonimizados tal como permite el art. 15.4 LTAIPBG», pues «[e]l acceso a dicha información resulta relevante para conocer el destino de los fondos públicos utilizados para abonar la indemnización por razón de la vivienda al alto cargo, por lo que este Consejo entiende que prima el interés público en conocer la correcta disposición de los fondos públicos, sobre la protección de datos personales del alto que cargo, que además, no realizó alegaciones en el trámite de terceros».

¹⁴³ RR 81/2016, 120/2016, 31/2017, 52/2017, 206/2018, 414/2018, 207/2019, 243/2019, 357/2019 o 351/2020.

¹⁴⁴ Así, en las RR 14/2016, 20/2016, 106/2016, 115/2016, 119/2016, 126/2016, 370/2018.

¹⁴⁵ Por todas, RR 3/2017 o 31/2017.

¹⁴⁶ Así, por ejemplo, R 414/2018.

3. LÍMITES QUE PROTEGEN LA INTEGRIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES

Una serie de límites se relacionan con el acceso a la información referida a procedimientos en los que la autoridad pública aún no ha adoptado una decisión o, incluso, en los que la decisión ya ha sido adoptada, pero respecto a los que se reputa que el conocimiento público de la información puede condicionar procedimientos futuros. Agrupamos aquí los acogidos en las letras e), f), g) y k) del artículo 14.1 LTAIPBG, que están estrechamente relacionados entre sí; así, se refieren, respectivamente, a “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”; “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”; “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control” y “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

Estos límites son los que suscitan mayores dudas en su aplicación y en relación con su coherencia con la finalidad de conocimiento público, participación ciudadana y rendición de cuentas a la que sirve el derecho de acceso, máxime si se tiene en cuenta que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la efectividad de la actuación administrativa no es, en sí, un valor constitucional que pueda justificar limitaciones a un derecho constitucional¹⁵⁰. El sentido más común –aunque con excepciones– de la doctrina del CTBG es muy limitativo de las posibilidades de acceso a información cuando se relaciona con un procedimiento en curso que, en la práctica, las más de las veces quedan limitadas a los interesados y a través de la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo y no de la normativa sobre transparencia. Una cuestión, por lo demás, nuclear, es qué haya de considerarse procedimiento en curso, y aquí la interpretación del CTBG es amplia y viene a extenderse a toda resolución que se encuentre aún en plazo de recurso en vía judicial. Una vez pasado este plazo, si la resolución es firme ya no cabría su apreciación y, en caso de que hubiera sido objeto de impugnación judicial, el límite aplicable, en su caso, sería el relativo a la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva, con un alcance mucho más limitado a los documentos elaborados *ex profeso* para su utilización en sede judicial.

El CTPDA, por su parte, ha dictado diversas resoluciones en torno a estos límites.

- Así, en lo que se refiere a la “*prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*”, considera que es de aplicación respecto del acceso a información que la Administración ha remitido a la Fiscalía ante la

¹⁵⁰ STC 292/2000, de 30 de noviembre.

existencia de indicios criminales y es objeto de diligencias¹⁵¹, circunstancia que aprecia incluso cuando el límite alegado por la Administración no es ese sino, erróneamente, el relativo a “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”¹⁵². Lo que no cabe es su aplicación cuando la resolución sancionadora ya ha sido dictada¹⁵³.

- En cuanto a la “*igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*”, el CTPDA, en línea con la Memoria explicativa del CEADO, considera que este límite “está llamado a operar esencialmente respecto de los documentos generados específicamente con ocasión del procedimiento judicial de que se trate”, de modo que su apreciación ha sido, pues, restrictiva¹⁵⁴ y solo cuando lo solicitado ha sido precisamente un documento elaborado *ad hoc* para su presentación en un proceso judicial ha entendido que concurrían los presupuestos de aplicación de este límite¹⁵⁵.

¹⁵¹ R 89/2016, en la que resalta, además, que se había optado por la alternativa menos restrictiva, como muestra que “si bien el Ayuntamiento denegó la entrega del documento en formato digital o papel, permitiese el examen del mismo en las dependencias municipales”; y RR 376/2018, 424/2018 y 57/2020, en que precisa que una vez cerradas, se podrá volver a solicitar, y recuerda que en todo caso habrá de darse audiencia al afectado y en su caso anonimizando los datos personales.

¹⁵² Así, RR 38/2019, 215/2020, 15/2021 y 312/2021, relacionándolo con el artículo 301 de La Ley de Enjuiciamiento Criminal, conforme al cual “las diligencias del sumario serán reservadas y no tendrán carácter público hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley”.

¹⁵³ R 21/2021.

¹⁵⁴ Por primera vez, en la R 31/2017, en la que, por ello, descarta su aplicabilidad respecto del acceso a actas de un Consejo escolar. Esta doctrina y solución se retoman en la R 15/2018, en que se solicita acceso a una licencia de instalación y funcionamiento de un establecimiento. Asimismo, en la R 1/2019 estima que debe darse acceso a la información sobre el gasto total ocasionado por el importe de honorarios de abogados y procuradores abonados por la Junta de Andalucía, generados en la defensa procesal de altos cargos pertenecientes o que hayan pertenecido a la Junta de Andalucía en procedimientos judiciales, supuesto en el cual entiende que no está en juego este límite e incluso en la hipótesis meramente dialéctica de que lo estuviera señala que no cabría apreciar perjuicio alguno en la revelación. O en la R 38/2019, en la que la reclamación tenía como objetivo acceder a la copia de los justificantes contables de los gastos de caja según la contabilidad de la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) y a los gastos con tarjetas de crédito, el CTPDA pone de relieve que se trata de documentos y contenidos ya existentes antes de las actuaciones judiciales, por lo que “al no haberse elaborado o adquirido específicamente con ocasión del procedimiento judicial, resultan ajenos al ámbito de cobertura del artículo 14.1 f) LTAIBG”. O en la R 207/2019, en que se solicita información sobre los enunciados de un proceso selectivo cuyos resultados fueron objeto de impugnación judicial –en la que, no concurriendo los presupuestos para la aplicación del límite, precisa que incluso si se aceptara por hipótesis, no podría apreciarse riesgo alguno–. La misma doctrina y resultado en la R 215/2020, en la que el reclamante solicita el acceso a la identificación de los odontólogos responsables o estomatólogos responsables en cada una de las clínicas que la empresa Idental tenía en Andalucía para poderles exigir la correspondiente responsabilidad.

¹⁵⁵ Así, en la R 209/2019, en la que se solicita copia de una querrela interpuesta, señala que debe “recordarse que la legislación reguladora de la transparencia ha optado por excluir de su ámbito de aplicación toda actividad relativa al ejercicio de la función jurisdiccional que corresponde desempeñar a los Jueces y Tribunales. Y en esta línea ya hemos tenido ocasión de declarar, al interpretar el límite del artículo 14.1 f) LTAIBG (“igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”), que cabe denegar el acceso a los documentos que se generen específicamente en función de procedimientos judiciales (Resolución 31/2017, FJ 4º). Y, ciertamente, las querellas han de contarse entre tales documentos”. Concluye que “en suma, atañe al órgano judicial competente resolver sobre el acceso a la querrela y a la ulterior tramitación de la misma”.

- En lo que hace a las “funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, el CTPDA de nuevo ha partido de la Memoria explicativa del CEADO¹⁵⁶. Se le ha planteado, como ha ocurrido ante el CTBG y ante otras autoridades de transparencia autonómicas, si cabe acceder a las actas de inspección de actividades que dieron origen a sanciones y medidas de suspensión de actividades, y la respuesta ha sido afirmativa, al no apreciarse que con ello se produzca un perjuicio a este límite, si bien recuerda que hay dar trámite de audiencia a los afectados¹⁵⁷; o a las actas de un Consejo Escolar, con la misma respuesta positiva¹⁵⁸, o a expedientes de autorización y registro sanitario de empresas de restauración, también con la misma respuesta¹⁵⁹, que, en definitiva, si se trata de procedimientos ya concluidos, es la regla general.

- Respecto de “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”, ha interpretado que no concurre este límite cuando se pretende información, no sobre un concreto y singular proceso de toma de decisión, sino sobre los criterios generales adoptados por la Administración¹⁶⁰. Este límite, por lo demás, no debe confundirse con la protección de los intereses económicos y comerciales, confusión a la que podría llegarse en los casos en que la normativa aplicable los proteja a través del reconocimiento de una garantía de la confidencialidad de la información aportada y en poder de la Administración¹⁶¹.

¹⁵⁶ R 3/2017: “[...] el supuesto acotado por el art. 14.1.g) LTAIBG queda delimitado por un genérico criterio funcional, que puede proyectarse a los más diversos sectores materiales. Y, en esta línea, la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 -cuya influencia en la conformación del sistema de límites establecido en el art. 14 LTAIBG está fuera de toda duda-, cita como ejemplos de este límite las inspecciones tributarias, los exámenes universitarios y escolares, las inspecciones laborales, así como las inspecciones realizadas por las autoridades competentes en materia de medio ambiente, sanidad y servicios sociales (véase el punto 27 de dicha Memoria Explicativa)”.

¹⁵⁷ R 300/2020.

¹⁵⁸ R 31/2017.

¹⁵⁹ RR 71 y 72/2021.

¹⁶⁰ Así, en la R 3/2017, en que solicita acceso a una Orden del Cuerpo de Política Local de un Municipio que regula con carácter general la intervención de los agentes en los accidentes de tráfico.

¹⁶¹ Así, la R 414/2018, considera que el acceso al informe de las comisiones técnicas asesoras para la contratación administrativa de una Consejería, que tiene carácter de propuesta, y constituye la base para la toma de decisión de la Mesa de Contratación, que refleja esta decisión en la correspondiente Acta (que está publicada en el perfil del contratante de la Junta de Andalucía), no genera daño para el bien protegido por este límite, pero recuerda que en realidad lo que planteó el solicitante era el acceso a la memoria incluida en el sobre 2. En la R 143/2019 se invocan ambos límites y el CTPDA concluye que “aunque se considere autónomamente aplicable este límite en concurrencia con el de los intereses económicos y comerciales, no procede sino ratificar la decisión a la que llegamos respecto de este último. Pues, al fin y al cabo, como resulta obvio, la adecuada aplicación del límite relativo a la protección del proceso de toma de decisiones exige superar los mismos pasos y test que examinamos en los anteriores fundamentos jurídicos”.

4. LÍMITES CONECTADOS CON LA PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES DE CONTENIDO ECONÓMICO

La LTAIPBG se refiere a la categoría de la que tratamos como dos límites diferentes: los intereses económicos y comerciales (letra h) y el secreto profesional o la propiedad intelectual e industrial (letra j). En realidad, como se verá, las decisiones singulares muestran que la distinción es a veces más teórica que real.

- En lo que hace a “los intereses económicos y comerciales” –con la precisión que acabamos de hacer de su conexión con la garantía de la confidencialidad de la información aportada y en poder de la Administración– el CTPDA ha aclarado que pueden referirse tanto a los intereses de la concreta institución a la que se solicita la información, como a los intereses del sector privado, en este caso, dando trámite de alegaciones antes de decidir (salvo que conste ya de forma inequívoca su oposición y, aun en este caso, considera conveniente llevar a cabo dicho trámite¹⁶²). También este límite requiere la motivación –en este caso, por el afectado, al que ha de darse audiencia– del posible perjuicio derivado de la divulgación¹⁶³. El CTPDA, una vez más inspirado por la Memoria explicativa del CEADO, ha conectado este límite con el concepto de secreto comercial, y ha encontrado en el Derecho de la Unión Europea, al que posteriormente se ha adaptado el español, su definición¹⁶⁴.

¹⁶² RR 42/2016, 120/2016 o 143/2019.

¹⁶³ RR 42/2016, 52/2017, 357/2019 y 351/2020. La R 42/2016 fue confirmada por la SJCA núm. 8 de Sevilla, de 21 de diciembre de 2018 (268/2018), que argumenta, en línea con la STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017), que “[...] no basta con la mera alegación y argumentación teórica”. Objeto de apelación, la STSJA de 30 de junio de 2020 (596/2019) concluye que «debe desestimarse también el motivo de poder quedar afectados los intereses económicos y comerciales de la recurrente, por cuanto como se señala en la sentencia no se identifican y justifican de forma concreta la efectividad y realidad de los intereses económicos que se ven perjudicados por el acceso a la información, al margen de la afirmación genérica efectuada en el recurso», declarando no haber lugar a tal recurso de apelación. No fue admitido el recurso de casación ante el TS (Providencia de 18 de febrero de 2021, 7019/2020).

¹⁶⁴ RR 120/2016, 143/2019, 243/2019: el secreto comercial “[...] constituye –por decirlo así– un límite clásico en la legislación en materia de transparencia, que incluso a menudo aparece expresamente consagrado como una restricción autónoma [...]. No es éste el caso de la LTAIBG, que no lo menciona explícitamente, pero puede inferirse con facilidad que el secreto comercial forma parte del ámbito de cobertura del art. 14.1 h) LTAIBG e, incluso, que supone una manifestación fundamental de los intereses comerciales protegidos por el precepto. Debe tenerse presente a este respecto que el precedente art. 37.5 d) de la Ley 30/1992 lo que excluía precisamente era el acceso a aquellos expedientes relativos a “materias protegidas por el secreto comercial o industrial”. Y, desde luego, no deja de ser significativo que la Memoria Explicativa del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009 –cuya influencia en la configuración del art. 14 LTAIBG es palmaria–, ponga a los secretos comerciales como ejemplo del límite de ‘los intereses económicos y comerciales’ establecido en su artículo 3.1 g). [...] ante la ausencia en nuestro ordenamiento de una definición general del mismo operativa en cuanto límite del derecho a saber de la ciudadanía, el recurso al derecho europeo puede servir sin duda para orientarnos [...] sin embargo, el derecho europeo no ha contado con una definición general del concepto hasta fecha muy reciente, a saber, hasta el dictado de 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. Pues esta Directiva, por más que no afecte “a la aplicación de las normas de la Unión o nacionales que exigen la divulgación de la información... o de otras normas sobre el acceso público a documentos o las obligaciones en materia de transparencia de las autoridades públicas nacionales” (considerando 11), sí pretende ofrecer una definición homogénea al

Su aplicación al caso concreto muestra una marcada voluntad de aquilatamiento en las decisiones, tanto en el test del daño como en el del interés. El ámbito más frecuente –aunque no único– en el que se ha suscitado la aplicación de este límite es el de la información relacionada con la contratación pública, normativa que prevé que los licitadores pueden declarar como confidencial la información que aportan y cuya divulgación consideran que afectaría a sus intereses económicos y comerciales. El CTPDA ha puesto en relación el límite de los intereses económicos y comerciales de la normativa sobre transparencia y la confidencialidad de la normativa de contratos y ha acudido a la doctrina acuñada por los Tribunales administrativos de recursos contractuales, entre la que destaca el principio de que no se consideran como confidenciales los documentos que no fueron señalados como tales por los licitadores al presentar sus ofertas¹⁶⁵. Además, ha aclarado que no cabe invocar el secreto comercial para impedir el conocimiento de los pliegos contractuales¹⁶⁶. Un supuesto controvertido, al igual que ha ocurrido en

respecto, habida cuenta de que “no todos los Estados miembros han definido a escala nacional los términos «secreto comercial»” (considerando 6). Pues bien, ha de entenderse por “secreto comercial” la información que reúna todos los requisitos previstos en el artículo 2.1 de esta Directiva (UE) 2016/943. Y aún cabe avanzar más en la delimitación del concepto a la luz de los Considerandos de la Directiva. Así, es indudable la relevancia del Considerando 14 a los efectos de formular una definición homogénea del “secreto comercial” [...]. Por lo que hace a la concreción del contenido material de qué sea “secreto comercial”, es obvio que en el mismo han de incluirse los conocimientos técnicos (know how), aunque no debe soslayarse que la protección del secreto profesional y de la propiedad intelectual e industrial cuentan en nuestro ordenamiento con un específico límite [art. 14.1 j) LTAIBG], que opera consecuentemente como *lex specialis* frente al art. 14.1 h) LTAIBG. Ahora bien, como explicita el Considerando 2 de la Directiva 2016/943, el ámbito material del secreto comercial “no se circunscribe a los conocimientos técnicos, sino que abarca datos comerciales como la información sobre los clientes y proveedores, los planes comerciales y los estudios y estrategias de mercado”. En resumidas cuentas, de la repetida Directiva cabe inferir determinados elementos estructurales del concepto “secreto comercial” [...]. Por una parte, la información que se quiere mantener secreta debe versar sobre hechos, circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad económica propia de la empresa. Por otro lado, debe tratarse de una información que no tenga carácter público, esto es, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información. En tercer término, debe haber una voluntad subjetiva de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión. Y, finalmente, dado que no basta con la concurrencia de este elemento subjetivo, también es necesaria la existencia de un legítimo interés objetivo en mantener secreta la información de que se trate. Interés objetivo que, obviamente, debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar –por ceñirnos a lo que a este caso concierne– cuando la revelación de la información refuerce la competitividad de los competidores de la empresa titular del secreto, debilite la posición de ésta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial”.

¹⁶⁵ R 243/2019: “[...] de acuerdo con esta consolidada línea interpretativa del artículo 140.1 TRLCSP, la garantía sólo se extiende a los documentos declarados confidenciales por las empresas licitadoras en el momento de formularse la oferta, sin que pueda ampliarse la designación de confidencialidad a otros extremos inicialmente no señalados como tales. Línea interpretativa de la que cabe inferir lógicamente que rige una regla de preferencia a favor del derecho de acceso a la información pública (art. 12 LTAIBG y art. 24 LTPA) en relación con aquellos documentos que no hayan sido declarados confidenciales en el momento pertinente. Y, de hecho, así ha venido a declararlo en términos inequívocos el TACRC”. Resuelve estimando la reclamación, pues no queda acreditado en dicho caso que las empresas afectadas “declarasen la confidencialidad de los repetidos documentos al tiempo de presentar sus ofertas”, debiendo regir, por tanto, “la regla de preferencia del derecho de acceso a la información”.

¹⁶⁶ R 120/2016. Se trataba de un pliego de un contrato patrimonial. Entiende que no concurre este límite y que, en todo caso, no se produce un perjuicio que, de haberlo, habría sido asumido por la Administración cuando elaboró los pliegos y los dio a conocer a los licitadores que concurrieron y que, además, prevalecería en todo caso el interés público de la información.

el ámbito estatal, ha sido el de la publicidad detallada de todo lo relativo a los contratos de publicidad institucional que se suscriben con agencias y centrales de medios, con el detalle de los importes que finalmente van a parar a cada medio de comunicación en concreto. En Andalucía, además, como es sabido, el artículo 16.e) de la propia LTPA prevé la publicidad activa del gasto público realizado en campañas de publicidad institucional. En estos supuestos, al igual que el CTBG, y con el apoyo adicional de la mencionada prescripción, el CTPDA ha considerado que, dada la relevancia de esta información, ha de prevalecer en la ponderación la existencia de un interés público superior en su conocimiento público¹⁶⁷, si bien hay que dar previa audiencia a las empresas afectadas por si de sus alegaciones pudiera derivarse en un caso concreto la conclusión contraria¹⁶⁸. Sí ha estimado que concurre este límite y prevalece la reserva en casos como la información

¹⁶⁷ Así, RR 382/2018 y 359/2019. En la R 7/2021, señala que «el alegado objetivo de la mercantil de no perder capacidad de negociar descuentos sobre las tarifas publicadas de los medios incide, en línea de principio, en el bien o interés jurídico a cuya tutela se incardina el límite establecido en el artículo 14.1.h) LTAIBG. [...] En el presente caso, la argumentación esgrimida para acreditar la irrogación de un daño a los intereses comerciales de la entidad afectada es que, de divulgarse la información, la mercantil vería erosionada su capacidad de negociar con los medios los descuentos sobre las tarifas publicadas por aquéllos. Pues bien, aun cuando aceptáramos a efectos dialécticos que conocer el concreto importe de lo percibido por cada uno de los medios desvelaría los descuentos aceptados por los mismos, todavía cabría plantearse la pertinencia de aplicar el límite al supuesto que nos ocupa. Así es; de acuerdo con nuestra consolidada línea doctrinal, aun cuando se diera por superada esta segunda fase del procedimiento de aplicación del límite, “aún habría de determinarse, atendiendo a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si los beneficios derivados de la evitación del perjuicio han de prevalecer sobre los intereses públicos o privados que pueda conllevar la difusión de la información” [...] En esta tarea de ponderar los bienes en conflicto a la luz de las específicas circunstancias del caso en cuestión, es preciso analizar en primer término si el acceso a la información estaría justificado por razones de interés general y, de ser así, valorar si éste debería prevalecer sobre los intereses económicos y comerciales de la entidad afectada. [...] Y en esta ponderación no podemos sino recordar lo que ya señalamos en la precedente Resolución 359/2019 acerca del cualificado interés que tiene para la ciudadanía la divulgación de la información controvertida [...]. Así se desprende en términos inequívocos de la doctrina constitucional recaída al respecto, [...] como declaró el Alto Tribunal en el FJ 3º de la STC 104/2014 [...]. Esta estrecha conexión de la publicidad institucional con el derecho fundamental a recibir libremente información veraz –constantemente reiterada por el Tribunal Constitucional revela, con toda evidencia, la prevalencia que en la ponderación debe otorgarse al interés general que conlleva la divulgación de la información en este ámbito. En definitiva, no procede sino estimar la reclamación, debiendo en consecuencia la Administración interpelada trasladar a la interesada la información objeto de su pretensión, a saber, las concretas cantidades percibidas en concepto de publicidad institucional por cada uno de los medios de comunicación durante el periodo de tiempo indicado en su solicitud».

¹⁶⁸ En la R 8/2021, ante un supuesto similar, el Consejo señala que hay “una circunstancia que impide que estimemos en este momento directamente la reclamación [...]. Ciertamente, como hicimos en las Resoluciones 382/2018 (FJ 5º) y 359/2019 (FJ 6º), este Consejo no puede dejar de tener presente diversas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional relativas a Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que versaron, precisamente, sobre campañas de publicidad institucional de diversos Ministerios [así, la Sentencia de la Sección Cuarta, de 18 de julio de 2018 (Núm. de Recurso: 12/2018), y la Sentencia de la Sección Séptima, de 23 de julio de 2018 (Núm. de Recurso: 34/2018)]. En tales Sentencias se sostiene de forma inequívoca que, en supuestos como el presente, debe darse audiencia a los terceros afectados antes de acordarse el acceso a la información requerida. Y es que, en efecto, el órgano reclamado debió proceder conforme a lo dispuesto en el artículo 19.3 LTAIBG [...]. En consecuencia, considerando que deben quedar perfectamente identificados para la Administración reclamada los terceros susceptibles de resultar afectados por la información solicitada, y no constando a este Consejo que se haya concedido dicho trámite, procede retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que el órgano reclamado conceda el trámite de alegaciones previsto en el mencionado art. 19.3 LTAIBG, tras el cual proseguirá la tramitación hasta dictar la resolución que corresponda”. Esta solución se repite en la R 11/2021, ante un supuesto similar.

sobre condiciones de refinanciación de deuda empresarial, que afectaría tanto al prestatario como al prestamista, pero que, pese a ello, prevalece el interés público respecto de la información relacionada con el sujeto obligado¹⁶⁹.

- Respecto del *secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*, se trata de dos límites, en realidad, netamente diferenciados. En cuanto al secreto profesional, se refiere a determinados colectivos profesionales, y el CTPDA apenas ha tenido ocasión de analizarlo, salvo con ocasión de la solicitud de información sobre gasto total en concepto de honorarios de abogados y procuradores generados en la defensa procesal de altos cargos de la Administración autonómica, en que, por lo demás, no aprecia la existencia de perjuicio¹⁷⁰. En lo que hace a la propiedad intelectual, ha puesto de manifiesto que la protección de la propiedad intelectual no puede ser un obstáculo para el conocimiento por los ciudadanos de la conformidad o no con la legalidad de las actuaciones de terceros, y que ese conocimiento no tiene por qué suponer un perjuicio para el titular de los derechos de autor, cuando se le ha planteado respecto al contenido de una memoria incorporada a un expediente de contratación¹⁷¹ o a los planos de proyectos¹⁷². La propiedad industrial no ha sido objeto, por el momento, de ninguna resolución.

¹⁶⁹ R 143/2019. El prestatario era GIAHSA. Establecido que facilitar la información generaría un daño, por afectar a la posición competitiva de los afectados, el CTPDA pasa a analizar el test del interés. Considera que “constituye sin duda un factor relevante a tomar en consideración el hecho de que el objeto de GIAHSA es la prestación de los servicios públicos del ciclo integral del agua y la recogida de residuos sólidos urbanos”, pues “al realizar tal ponderación no cabe soslayar el manifiesto interés público existente en la apertura de una información que afecta, siquiera indirectamente, a servicios básicos como son inequívocamente los referidos”. A ello añade “el propio interés particular del solicitante, dada su condición de contribuyente”, por lo que, en una línea armonizadora entre “la preservación tanto de los aludidos intereses inherentes al acceso a la información como la de los bienes jurídicos protegidos por el límite ex artículo 14.1 h) LTAIBG”, concluye señalando que, en todo caso, “debe partir de la premisa de que el derecho de acceso sólo puede ser sacrificado en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar la efectividad de los intereses tutelados en el artículo 14.1 h) LTAIBG. Objetivo que, a juicio de este Consejo, se alcanza si la entidad reclamada proporciona al solicitante los documentos elaborados por GIAHSA y la MAS obrantes en el expediente, así como la documentación de naturaleza contractual firmada por todas las partes, manteniendo por tanto al margen del acceso los documentos elaborados por las entidades bancarias”, procediendo, en consecuencia, a estimar parcialmente la reclamación.

¹⁷⁰ R 1/2019. También se refiere a este límite la SJCA núm. 12 de Sevilla, de 25 de febrero de 2021 (37/2021), que resuelve el recurso interpuesto contra la R 265/2019 del CTPDA, en el que se quería acceder a información sobre los visados concedidos a una arquitecta, siendo el solicitante un antiguo compañero de trabajo con el que sostenía un conflicto laboral. El juzgado entiende que la solicitud no pretende el control de la función pública de visado, y que concurre el límite del art 14.1.h LTAIPBG, al contener datos de un particular relativos a sus intereses comerciales y económicos, y en el caso concreto no concurre interés público o privado superior que justifique sacrificar la privacidad de dichos datos privados, procediendo a estimar el recurso planteado por el Colegio Oficial de Aparejadores y arquitectos técnicos de Málaga.

¹⁷¹ R 81/2016. El CTPDA considera que, “incluso suponiendo que esté protegida por la propiedad intelectual, no se ha acreditado el perjuicio y que, además, es manifiesto el interés público en que pueda accederse a la Memoria presentada por la adjudicataria del contrato, tomando en consideración, por una parte, que es el documento en donde se detalla la forma en la que se ejecuta el trabajo objeto de la contratación, y, por otro lado, la puntuación considerablemente alta que se asignaba a la misma para la valoración de los candidatos (hasta 50 puntos)”.

¹⁷² R 357/2019, en que pone de relieve que: “[...] no puede, sin embargo soslayarse que la Ley 23/2006, de 7 de julio, vino a modificar el Texto Refundido, incorporando -a lo que el presente caso concierne- un nuevo artículo 31 bis, que dice así: “No será necesaria autorización del autor cuando una obra se

5. EL LÍMITE DE LA PRIVACIDAD

A) Alcance y normativa aplicable

Este límite se encuentra entre los más invocados a nivel estatal, y, desde luego, a nivel autonómico o local, de tal modo que las resoluciones del CTPDA que se dedican a él superan, con mucho, las que tienen por objeto la totalidad del resto de los límites.

La LTAIPBG le dedica un artículo monográfico, el 15, y lo mismo hace la LTPA, en su artículo 26, que remite a la legislación básica estatal, con una redacción por lo demás ambigua, dado que invoca tanto la normativa de transparencia como la de protección de datos, sin discriminar cuándo y en qué medida es aplicable una u otra¹⁷³. En Andalucía, se da además la coincidencia, única en el panorama español, de confluencia en la misma Autoridad de la competencia sobre ambas materias, lo cual nos parece muy positivo a la hora de evitar conflictos en la ponderación a la que llaman estos artículos, en un ámbito como el autonómico, en el que es, con diferencia el principal límite, y en el que tan solo preexistían a la aprobación de la LTAIPBG dos Autoridades autonómicas en ejercicio, de modo que las demás pudieron desde el inicio haber sido creadas contemplando las dos caras y sin sesgo preexistente¹⁷⁴.

Lo primero que cabe puntualizar es que la protección de datos se refiere solo a personas físicas, y no a personas jurídicas, como deja claro la propia normativa

reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios”. Supuesto de “correcto desarrollo del procedimiento administrativo” en el que, como se sostuvo en su momento, no cabría excluir los derivados del entonces vigente artículo 35 de la Ley 30/1992, que, entre otros, incluía el derecho de acceso a los archivos y registros”. Considerando, finalmente, que “los reclamantes no han argumentado de forma lo suficientemente persuasiva que conceder el acceso a la información entrañe un riesgo de perjuicio de tal naturaleza que permita la aplicación del límite en cuestión”. Con el uso de este mismo argumento, en la R 211/2020, respecto de la solicitud de copia de un Proyecto de ejecución de obra, señala que “al no haber logrado acreditar el Ayuntamiento que el acceso conlleva un riesgo real de perjuicio a la propiedad intelectual, este Consejo no puede sino llegar a la conclusión de que no procede aplicar al presente caso el referido límite” (aunque no otorga el acceso a la información por faltar un trámite esencial, la audiencia del afectado conforme al como artículo 19.3 LTAIPBG). En la R 14/2021 se lleva a cabo una aproximación similar.

¹⁷³ Artículo 26. Protección de datos personales. “De conformidad con lo previsto en la legislación básica de acceso a la información pública, para la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas, se estará a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre”.

¹⁷⁴ Sobre este tema hemos reflexionado en varios trabajos. Por todos, y antes de la aprobación del CTBG, en GUICHOT, E., *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, pp. 45 a 52.

de protección de datos y ha subrayado el CTPDA en múltiples ocasiones¹⁷⁵. Además, debe tratarse de personas físicas “identificadas o identificables”, de tal modo que, si la información no puede asociarse a una persona concreta, no entra en juego este límite¹⁷⁶. Debe referirse, además, a personas físicas identificadas o identificables vivas, dado que, al ser un derecho personalísimo, se extingue con la muerte del afectado; no obstante, si se trata de datos íntimos habría que analizar si su divulgación puede afectar a la intimidad familiar, conforme a la jurisprudencia constitucional¹⁷⁷. Y no debe referirse a ellos en su condición de empresarios, profesionales o empleados, pues en ese caso no los considera datos personales¹⁷⁸.

Una cuestión de interés que se ha planteado ante el CTPDA es la de cuál sea la normativa aplicable a las solicitudes de acceso a información que contiene datos personales del propio solicitante. La precisión es tanto más importante por cuanto la normativa sobre protección de datos contempla un homónimo “derecho de acceso”¹⁷⁹. Ciertamente los presupuestos, la titularidad de este derecho,

¹⁷⁵ RR 42/2016, 91/2016, 52/2017, 370/2018, 376/2018, 335/2019, 18/2020 y 21/2021. El CTPDA, tras la entrada en vigor del Reglamento UE 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, que es inmediatamente aplicable a partir del 25 de mayo de 2018, añade a las resoluciones que el mismo «no ha introducido la menor novedad sobre este particular».

¹⁷⁶ Así, R 11/2017, en que se descarta que dar información sobre el montante total de las cantidades percibidas por este complemento por los funcionarios instructores de expedientes sancionadores afecte al derecho a la protección de datos.

¹⁷⁷ Así, en la R 121/2017. En este caso se trataba del acceso a un expediente de reconocimiento de servicios previos de un funcionario fallecido, por lo que el CTPDA entiende que “no alcanza a vislumbrar qué aspectos personales incluidos en un expediente de reconocimiento de servicios previos pueden tener tal trascendencia que lleguen incluso a incidir en la propia esfera de la personalidad de sus familiares, en el sentido indicado en la transcrita doctrina constitucional. Pero, en cualquier caso, [...] la LTAIBG ofrece soluciones para conciliar el ejercicio del derecho a saber de la ciudadanía con el respeto a los datos constitucionalmente protegidos, toda vez que su artículo 15.4 contempla expresamente que los apartados anteriores no serán aplicables “si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal [...]”. Así pues, a fin de satisfacer en la medida de lo posible el derecho de acceso a la información pública sin menoscabar derechos de posibles afectados, procede ofrecer la documentación solicitada anonimizando previamente cualquier dato que pudiera afectar al ámbito materialmente protegido por el derecho a la intimidad”.

¹⁷⁸ En la R 370/2018, en el análisis de la petición relativa a “la identificación de los odontólogos responsables o estomatólogos responsables en cada una de las clínicas que Identall tenía en Andalucía”, el Consejo estima aplicable lo dispuesto en el Reglamento de Desarrollo de la LOPD, en su art. 2, apartado segundo, el cual dice que «[e]ste reglamento no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales», apoyándose para ello en la doctrina de la Agencia Española de Protección de Datos, lo cual le lleva inmediatamente a “declarar que la denegación del acceso no pudo en modo alguno justificarse en el límite de la protección de los datos de carácter personal”, lo que, además, es compatible con el RGPD, el cual “no veda que los Estados miembros puedan adoptar una específica regulación a este respecto y, por tanto, no se opone a que pueda establecerse una medida como la contemplada en el artículo 2.2 del Reglamento de desarrollo de la LOPD, utilizando el “margen de maniobra” que se reconoce a los Estados miembros en determinados ámbitos (Considerando 10)». Sin embargo, como veremos, cuando se trata de empleados públicos, la óptica de la LTAIPBG y del propio CTPDA es otra: sí son datos personales, pero meramente identificativos, por lo que prevalece la transparencia.

¹⁷⁹ Regulado, curiosamente, tanto antes como ahora, en el artículo 15; antes de la LOPD, y ahora de la LOP-DGDD.

el obligado, el alcance, las condiciones de ejercicio y su garantía difieren. Sin embargo, la similitud en el nombre y el amplio desconocimiento de la normativa sobre protección de datos y, mayor aún, de la normativa sobre acceso y de sus relaciones con ella, hacía importante dilucidar esta cuestión.

La LTAIPBG no la resolvió¹⁸⁰. A nuestro juicio, el principio, simple, es que rige la ley especial; esto es, a la publicidad activa y a las solicitudes de información se les aplica la LTAIPBG (o, en su caso, la respectiva ley autonómica de transparencia). Esto, además, encuentra su apoyo en la propia normativa de protección de datos, tanto en la anterior, como en la actual, si bien, mientras que el Reglamento General de Protección de Datos es más claro¹⁸¹, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales apela a la aplicación de ambos bloques normativos, sin mayores precisiones¹⁸².

Por lo demás, el entendimiento cabal ha de ser que si el solicitante de información desea acceder a la información en su integridad –incluida información que se refiere a su persona, exclusivamente o incluyendo a terceros– debe hacerlo por los cauces de la LTAIPBG, sin invocar la normativa sobre protección de datos, como demuestra, por lo demás, la práctica de los sujetos obligados y del CTBG. Una interpretación diferente colocaría al afectado en peor posición que al resto de los posibles solicitantes¹⁸³. Si, por el contrario, lo que desea es ejercer el acceso

¹⁸⁰ La redacción inicial del Anteproyecto de LTAIPBG decía: “cuando la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicarán las disposiciones previstas en esta Ley. No obstante, se aplicará la normativa de protección de datos personales cuando los datos que contenga la información se refieran únicamente al solicitante”. Se le añadió, siguiendo la propuesta de la AEPD, la coetilla “sin perjuicio de que, en este caso, el otorgamiento del acceso permita el conocimiento por el solicitante no solo de los datos que contenga la información de los que sea titular, sino de esta en su totalidad”. No se añadió, por el contrario, pese a la propuesta en este sentido de la AEPD, que sería también de aplicación la LOPD –a nuestro juicio, correctamente, pues esa mención hubiera oscurecido el sentido de la previsión–. Sin embargo, esta disposición fue suprimida en la tramitación parlamentaria, bajo la enseñanza de que no corresponde a una ley ordinaria establecer la primacía de fuentes en relación con una ley orgánica como es la reguladora de la protección de datos. La supresión se llevó a cabo a través de la aprobación de una enmienda transaccional en el Senado.

¹⁸¹ Artículo 86 (“Tratamiento y acceso del público a documentos oficiales”): «Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento».

¹⁸² Disposición adicional segunda (“Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública”): «La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos de carácter personal, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica».

¹⁸³ En este mismo sentido, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, pp. 53-85, p. 66, y FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 198.

a sus solos datos y conocer las posibles cesiones que se hayan podido hacer de los mismos, en aplicación de la Disposición Adicional primera, en su apartado segundo, se considerará que se trata de una materia que tiene su regulación específica en la normativa de protección de datos¹⁸⁴.

La LTPA, en su artículo 26, no aclara tampoco la cuestión, en su apelación conjunta a lo dispuesto en la normativa de transparencia y de protección de datos. El CTPDA ha acogido los principios que antes hemos formulado. Parte de la aplicación como ley especial de la normativa de transparencia¹⁸⁵. Solo cuando el interesado pide información que le concierne en exclusiva, considera que debe inadmitirse a trámite la solicitud formulada por la vía de la normativa de transparencia (lo que implica que presupone que esa normativa le permite también el acceso a los originales de los documentos o sus copias)¹⁸⁶. Ahora bien, también admite que cuando el interesado pide información que contiene en un entero expediente que le afecta, y dada la alta probabilidad de que haya en él datos de terceros y documentos sin datos personales, el cauce adecuado es precisamente el de la normativa sobre transparencia¹⁸⁷.

¹⁸⁴ En este mismo sentido, ADÁN CASTILLA, I., “El acceso a información con datos personales de la persona solicitante: doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56, 2021. El autor defiende que las solicitudes de acceso, salvo excepciones puntuales, deben tramitarse acorde a la normativa de transparencia, porque el “derecho de acceso” de la normativa sobre protección de datos no avala el acceso a documentos, sino a un determinado tipo de contenidos (qué datos se poseen y qué destino han tenido). Además, la normativa de transparencia aporta más seguridad jurídica a la tramitación y resolución del procedimiento, pues contiene una regulación precisa de los mecanismos de protección a los distintos derechos e intereses que pueden ser afectados por la resolución, y deben tener en cuenta, necesariamente, a la normativa de protección de datos. Finalmente, porque la continua ampliación de las “excepciones” a la aplicación de la normativa de transparencia hace correr el riesgo de vaciar de contenido la propia Ley y la actividad de los organismos de control.

¹⁸⁵ RR 32/2016, 42/2016, 66/2016, 79/2016, 81/2016, 107/2016, 1/2017, 2/2017, 31/2017, 73/2017, 106/2017, 113/2017, 67/2018, 70/2018, 85/2018, 108/2018, 109/2018, 123/2018, 126/2018, 269/2018, 324/2018, 328/2018, 329/2018, 330/2018, 352/2018, 356/2018, 379/2018, 426/2018, 435/2018, 30/2019, 60/2019, 64/2019, 85/2019, 88/2019, 90/2019, 91/2019, 92/2019, 93/2019, 94/2019, 95/2019, 114/2019, 179/2019, 204/2019, 220/2019, 272/2019, 7/2020, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 37/2020, 44/2020, 127/2020, 216/2020, 242/2020, 258/2020, 259/2020, 260/2020, 261/2020, 265/2020, 296/2020, 320/2020, 382/2020, 393/2020.

¹⁸⁶ Así, en la R 180/2019, en la que el interesado pide copia de la grabación de la entrevista que la solicitante mantuvo y de las pruebas que realizó en un procedimiento de selección; R 247/2019, en la que el interesado pide acceso a las ofertas de empleo a las que concurrió; R 298/2020, en la que el reclamante solicita acceso a correos electrónicos en los que se adjuntó un informe médico sobre su persona.

¹⁸⁷ R 80/2020, en que el interesado pide acceso a un expediente disciplinario. Una solución híbrida en la R 127/2020, en la que una persona solicita el acceso al acta íntegra del Pleno de la Junta Directiva de un Colegio Profesional en la que se acuerda su expulsión. El CTPDA señala que: “[...] no cabe soslayar en la ponderación que la LOPDGDD -Ley Orgánica a la que reenvía el arriba transcrito artículo 26 LTPA respecto del acceso a información “que contengan datos personales de la propia persona solicitante o de terceras personas” - dispone en su artículo 13 que “[e]l derecho de acceso del afectado se ejercitará de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del Reglamento (UE) 2016/679”. Y este artículo 15 del Reglamento europeo, tras reconocer en su primer apartado el “derecho de acceso a los datos personales”, impone en el apartado tercero al responsable del tratamiento que facilite “una copia de los datos personales objeto de tratamiento”. Por consiguiente, no cabe la menor duda de que debe facilitarse copia de aquella parte del Acta que contenga datos referentes a la expulsión del Colegio de la solicitante. Información a la que habría que añadir el orden del día (con disociación de los datos de terceros que eventualmente pueda contener, de acuerdo con

B) Categorías de datos personales

Una vez determinado el ámbito de aplicación de este límite, expondremos cuáles son los criterios de ponderación que ha establecido la legislación básica, que están en función del tipo de dato personal en juego, y cuál ha sido su interpretación por el CTPDA¹⁸⁸, que parte de un principio básico, pero que nunca está de más recalcar: la mera presencia de un dato personal en una información no la convierte *per se* en inaccesible, sino que es justo la *condictio sine qua non* para que entren en juego los referidos criterios de ponderación¹⁸⁹.

a) El acceso a categorías especiales de datos (especialmente protegidos)

La LTAIPBG estableció en su artículo 15.1 un criterio restrictivo en relación con el acceso a la información que contiene datos especialmente protegidos, con remisión expresa al artículo 7 de la entonces vigente LOPD. Posteriormente, la redacción se ha cambiado para acomodarse a la nueva LOPDGDD, eliminando la mención a los “datos especialmente protegidos” y refiriéndose directamente a ellos, en su ampliación por la mencionada Ley¹⁹⁰.

Se puede afirmar que estas categorías especiales de datos vienen a aproximarse a las informaciones que sociológicamente son tenidas por íntimas, en directa relación con su potencial altamente condicionante de las posibilidades de libre desenvolvimiento de la personalidad sin obstáculos ni discriminaciones sociales derivados del conocimiento de esta información sensible. La regla general es la negativa de su acceso por terceros. Al respecto, el artículo 15.1 LTAIPBG, siguiendo lo dispuesto por la normativa sobre protección de datos entonces vigente, distingue entre dos tipos de datos especialmente protegidos. Por una parte, los datos relativos a la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, para cuyo acceso se exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Por otra parte, los datos de origen racial, a la salud o

lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG), así como la relación de los asistentes al Pleno de la Junta Directiva. Por lo que hace al nombre de los firmantes de la expulsión y de los que se abstuvieron, bastará con señalar que es un dato que ya se desprendería del certificado del Punto Décimo Tercero, Apartado III, del Acta -que en su día se facilitó a la reclamante-, toda vez que en el mismo se indica que el acuerdo se adoptó por unanimidad”.

¹⁸⁸ Así, en la R 102/2016, el Consejo aclara que la regulación de este límite, prevista en el art. 15 LTAIPBG, establece un régimen más o menos estricto de acceso a la información «en función del mayor o menor nivel de protección del que disfrute el específico dato cuya divulgación se pretende, no pudiéndose por tanto vincular esta protección con la exigencia de un interés en el reclamante», como señalaba, en este caso, el órgano reclamado.

¹⁸⁹ RR 42/2016 y 113/2017.

¹⁹⁰ Artículo 15.1, en su redacción dada por la Disposición Final undécima de la LOPDGDD.

a la vida sexual, genéticos o biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven la amonestación pública al infractor, respecto de los cuales solo puede autorizarse el acceso con consentimiento expreso del afectado o (y esta es la diferencia con la anterior categoría) si aquel estuviera amparado por una norma con rango de Ley¹⁹¹.

El CTPDA ha aplicado estos principios en presencia de datos de salud¹⁹², de infracciones penales¹⁹³, administrativas¹⁹⁴ o disciplinarias¹⁹⁵, a la vez que ha puesto de relieve que este tipo de datos no se encuentran en la mayoría de los expedientes administrativos¹⁹⁶. Si se trata de documentos que contienen datos personales “a secas” respecto de los que prevalece la transparencia y datos especialmente protegidos en los que prevalece la reserva, deben facilitarse los primeros y denegarse el acceso a los segundos¹⁹⁷. En todo caso, parece existir cierta ambigüedad en su práctica acerca de si el sujeto obligado debe dirigirse al afectado para recabar, en su caso, el consentimiento expreso, o basta que este no conste como acreditado para que proceda la desestimación¹⁹⁸.

¹⁹¹ Curiosamente, no se añade el caso en que se hubieran hecho manifiestamente públicos, siendo así que, en la normativa europea, antes la Directiva de 1995 y actualmente el RGPD, de directa aplicación, esta excepción va referida a todos los datos especialmente protegidos (hoy, “categorías especiales de datos”). Por lo demás, como apuntan, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 204, respecto de la pertinencia del acceso en el caso de datos hechos manifiestamente públicos, habrá que entender que si se admite para los datos personales más protegidos (los del art. 7.2 LOPD), con mayor razón deberá admitirse para el resto.

¹⁹² R 85/2018, respecto de datos sobre bajas laborales (lo que no impide dar datos estadísticos); R 204/2019, en relación con el acceso a dos contratos de peón de mantenimiento con minusvalía.

¹⁹³ R 209/2019, en la que se considera que el acceso a una copia de una querrela está incluido en este concepto, que se extiende a “supuestos procesales no concluidos por sentencia y en tramitación”, con cita de la SAN 3984/2003, de 28 de febrero.

¹⁹⁴ RR 123/2018 y 24/2019. Si bien ha aclarado que la resolución de contrato administrativo no tiene naturaleza sancionadora y, por tanto, no entra en esta categoría (R 81/2016).

¹⁹⁵ RR 269/2018 y 435/2018.

¹⁹⁶ Así, en expedientes de contratación (RR 32/2016, 81/2016, 259/2020, 260/2020, 261/2020, 265/2020, 320/2020); en un expediente de productividad (RR 36/2016, 242/2020); en un expediente informativo (R 42/2016); en un proceso de selección (RR 66/2016, 30/2019, 64/2019, 7/2020, 296/2020); en un expediente de admisión al servicio de comedor escolar (R 1/2017); en el padrón municipal (R 2/2017); en los apertamientos de un instituto de educación secundaria a alumnos del centro (R 356/2018); en las licencias (RR 60/2019, 179/2019, 220/2019; en la R 60/2019 se trataba de licencias de casetas municipales, incluyendo sus titulares, y el CTPDA estima la pretensión, solución ratificada por la SJCA núm. 9 de Sevilla, de 1 de diciembre de 2020 (146/2020); en las adjudicaciones o reservas para usar una plaza de aparcamiento (R 216/2020); en procedimientos electorales (RR 85/2019, 90/2019, 91/2019, 92/2019, 93/2019, 94/2019, 95/2019, 114/2019, 272/2019, 37/2020, 127/2020).

¹⁹⁷ Es, por ejemplo, el caso de las nóminas, que pueden contener datos de afiliación sindical o de salud (R 88/2019).

¹⁹⁸ Confróntense, por ejemplo, las RR 435/2018 y 24/2019.

- b) El acceso a datos meramente identificativos relacionados con la organización, el funcionamiento o actividad pública del órgano

El artículo 15.2 LTAIBG establece la regla general de que «se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano». La referencia a lo “meramente identificativo” fue introducida en el Proyecto de LTAIPB a propuesta de la AEPD, inspirada en lo dispuesto en el artículo 2.2 Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, de desarrollo de la LOPD¹⁹⁹, lo que cambió el sentido del precepto, que originariamente era más amplio, y postulaba la publicidad general de la actuación organizativa y relacional de la Administración. Eso explica que el alcance de qué haya de considerarse “meramente identificativo” sea objeto de controversia doctrinal²⁰⁰ y de enfoques discrepantes entre Autoridades de transparencia e, incluso, por parte de una misma Autoridad de transparencia, como es el caso del propio CTBG. La redacción de la LTAIPBG, nos parece, sugiere una concepción restringida, que parece limitar el supuesto a la información referida a la identificación de autoridades y empleados públicos, sus cargos y direcciones. No obstante, también hay que decir que esta interpretación deja sin sentido la referencia al “funcionamiento y la actividad”. En todo caso, el precepto contiene un criterio general pero también una excepción (“salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público

¹⁹⁹ “Este reglamento no será aplicable a los tratamientos de datos referidos a personas jurídicas, ni a los ficheros que se limiten a incorporar los datos de las personas físicas que presten sus servicios en aquéllas, consistentes únicamente en su nombre y apellidos, las funciones o puestos desempeñados, así como la dirección postal o electrónica, teléfono y número de fax profesionales”.

²⁰⁰ Así, la concepción más restrictiva en RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, op. cit., p. 71, para quien el concepto de dato “meramente identificativo” debe ser entendida en sentido estricto y siempre que su presencia se dé aislada. Amplía el concepto, si bien referido aún solo a personas al servicio de la Administración; DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, *Transparencia y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 329-330, para quien se incluye la información sobre retribuciones, desplazamientos, dietas, currículos vitae o trayectoria profesional o relación con las personas que las designaron, lo que justifica la necesidad de atender a la doctrina y jurisprudencia europea muy favorable a que se conceda el acceso en estos supuestos precisamente con la finalidad de evitar casos de despilfarro, nepotismo y corrupción o de exigir la correspondiente rendición de cuentas. Extienden el ámbito a los datos de terceras personas que se relacionan con la Administración RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, op. cit., p. 172, que consideran que el concepto debería incluir no solo a funcionarios o autoridades públicas actuantes, sino también a terceras personas implicadas (contratistas, beneficiarios de subvenciones, etc.). FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, op. cit., pp. 216-217, han ensayado un encomiable intento de sistematización más allá, a nuestro juicio, de la propia *mens legislatoris* y de la práctica del CTBG. Distinguen entre organización (responsables de órganos y unidades administrativas, funciones y datos de contacto, composición de órganos colegiados), funcionamiento (autoridades y empleados que intervienen) y actividad (resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo con efectos externos, salvo los sancionadores). Respecto de estas últimas, consideran, así mismo, que actos como autorizaciones, licencias, concesiones, contratos, ayudas, subvenciones, entre otros, deberían ser accesibles, salvo que contengan datos personales más allá del dato de identificación de una persona (por ejemplo, una ayuda a una mujer víctima de maltrato o a una persona en situación de drogodependencia). En cambio, el resto de las actuaciones que integran el procedimiento estarían sujetas a las reglas generales de ponderación.

en la divulgación que lo impida”), una previsión afortunada que permite modular los efectos perversos del automatismo y que entronca con la idea que está en la base de lo que en materia de protección de datos se califica “derecho de oposición”²⁰¹. Y es que en efecto puede haber casos en que la publicidad (activa o pasiva, pues debe recordarse en todo momento que las limitaciones rigen por igual para la primera, tal y como dispone expresamente el artículo 5.3) de determinada información, incluso meramente identificativa o de otro género, puede implicar para un individuo o para un colectivo, atendidas sus circunstancias especiales, un grave perjuicio (a veces, incluso, un riesgo para su vida e integridad física, como en el caso del puesto de trabajo de personas que han sido objeto de amenazas).

El CTPDA ha considerado que debe darse acceso a la identidad de las personas que ocupan puestos de trabajo en la Administración, incluido al sistema de provisión por el que lo hacen (interinidad o comisión de servicio²⁰², adscripción provisional²⁰³) o si se trata de personal de confianza²⁰⁴, o de aquellos empleados públicos que desempeñen puestos de libre designación de nivel 28 o superiores o equiparables²⁰⁵. En todo caso, y puesto que cabe, como hemos dicho, la excepción, también ha afirmado la necesidad de dar audiencia a los afectados antes de resolver²⁰⁶. Asimismo, y en aplicación de esta misma regla, ha aclarado que no hay que ocultar en las copias de las actas la identidad de los miembros de un órgano colegiado²⁰⁷.

c) El acceso a datos personales “ordinarios”: criterios de ponderación

Respecto del resto de datos de carácter personal, ni pertenecientes a categorías especiales ni meramente identificativos, la regla general es la ponderación entre el interés público en la divulgación de la información y los derechos del afectado cuyos datos aparecen en la información solicitada, como dispone el artículo 15.3

²⁰¹ Actualmente, artículo 21 RGPDA.

²⁰² R 67/2018.

²⁰³ R 27/2019.

²⁰⁴ R 328/2018.

²⁰⁵ R 219/2021.

²⁰⁶ R 67/2018. En el mismo sentido, en la R 382/2020, en la que el CTPDA considera que ha de estimarse la petición de información sobre “los nombres y cargos de los responsables de la Junta de Andalucía, que por condición de su puesto debieron impulsar la devolución del dinero”, y, sin embargo, es la falta de realización del trámite previsto en el art. 19.3 LTAIPBG la que impide que se estime sin más, procediendo, por tanto, la retroacción del proceso al momento en el que tal audiencia se deba llevar a efecto.

²⁰⁷ RR 22/2017, 31/2017 y 312/2020, sobre mantenimiento en las copias de actas de la identidad de los miembros del órgano colegiado. Por contraste, un pronunciamiento más antiguo que debe entenderse superado en la R 37/2016, donde acuerda la disociación.

LTAIBG. Una ponderación, como apunta el CTPDA, en pie de igualdad, dada la naturaleza constitucional de ambos derechos, uno reconocido en el artículo 18 CE y el otro en el 105.b) pero estrechamente conectado con el 20 CE²⁰⁸.

El CTPDA se muestra tajante en relación con la obligada “explicitación de la ponderación” (“suficientemente razonada”, dice el precepto) como condición *sine qua non* para denegar el acceso a la información solicitada. La ausencia formal de esta ponderación puede, pues, bastar por sí misma para descartar la concurrencia del límite, máxime si dicha carencia apenas es suplida por el informe emitido en el trámite de alegaciones²⁰⁹. Esta tarea de ponderación, como señala el CTPDA, “ha de acometerse sobre el siguiente presupuesto: “[...] cuando un operador jurídico afronte un eventual conflicto entre el derecho fundamental a la protección de datos personales y el derecho al acceso a la información pública, no puede decantarse apriorísticamente por uno de ellos, atribuyéndole así una primacía casi automática. Antes de acordarse una precipitada realización de uno de ellos a costa del otro, debe procurarse la armonización entre los derechos que colisionan a fin de que ambos alcancen la máxima efectividad posible. Es en este sentido en el que ha de realizarse la ponderación a la que alude el artículo 15.3 LTAIBG”²¹⁰.

El artículo 15.3 incorporó, a propuesta de la AEPD, una serie de criterios para la ponderación²¹¹. Si bien la mayor parte de las veces, las autoridades de control, comenzando por el CTBG, prescinden de ellos –saludablemente, pues ya hemos puesto de relieve en otros trabajos lo erróneo, confuso o incoherente de la mayoría

²⁰⁸ Por todas, R 108/2018. En esa resolución se solicitaba conocer las cantidades abonadas a los Registradores de la Propiedad de todas las Oficinas Liquidadores de Distrito Hipotecario existente en Andalucía desde el año 1999 hasta el año 2016 en concepto de indemnizaciones y compensaciones por las funciones de gestión y liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. La Agencia Tributaria de Andalucía acordó conceder el acceso a la información y el CTPDA estimó la reclamación, dado que está en juego conocer el gasto que genera la gestión de los tributos. Impugnada su resolución por los Registradores, la SJCA núm. 2 de Sevilla, de 4 de marzo de 2020 (48/2020), desestima el recurso y asume la argumentación del CTPDA. En el mismo sentido se pronuncia la SJCA núm. 6 de Sevilla, de 28 de octubre de 2019 (173/2019). También recurrida, la STJA de Andalucía de 19 de abril de 2021 (219/2020). Idéntica solución en la SJCA núm. 2 de Sevilla, de 1 de julio de 86/2020.

²⁰⁹ RR 32/2016 y 386/2020.

²¹⁰ R 42/2016.

²¹¹ “Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad”.

de ellos, que además en ocasiones se contraponen²¹². En el caso del CTPDA, en ocasiones sirven de apoyo a una argumentación que, por esas mismas notas, se torna en ocasiones discutible²¹³.

Algunos conflictos entre publicidad y privacidad recurrentes son los relacionados con las cualificaciones, modos de acceso, actividades, retribuciones y bienes de empleados públicos, sobre los que pueden apuntarse las siguientes directrices:

– *Información sobre retribuciones*

La LTPA prevé en su artículo 10.g) la publicidad activa de “las relaciones de puestos de trabajo, catálogos de puestos o documento equivalente referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus retribuciones anuales”. Cuando lo que se pretende, ya por la vía del derecho de acceso, es conocer la retribución concreta, incluyendo trienios, productividad, dietas, de una autoridad o empleado público concreto, el CTPDA ha hecho suyo el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, del CTBG sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre relaciones de puestos de trabajo y retribuciones (aplicable solo a la AGE), que reproduce básicamente el Dictamen conjunto del CTBG y la AEPD de 23 de marzo de 2015. De ellos se deriva lo siguiente. Cuando se solicita información referida

²¹² Por todos, recientemente, en GUICHOT, E., “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 444-454.

²¹³ Así, el contemplado en la letra b) se refiere a “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho”, y juega a favor del acceso, sin que esta previsión pueda hacerse equivaler, en ningún caso, a una exigencia de motivación (RR 66/2016 y 121/2017). Obsérvese que, a diferencia de lo que ocurre con los límites del artículo 14, en este caso no se contempla la ponderación con un “interés público o privado superior”, sino con “el interés público en la divulgación de la información”. No obstante, esta diferencia aparece diluida por este criterio. Otro de los criterios se refiere a la afectación a la intimidad –noción que solo aparece en este punto de la Ley, y que se solapa en buena medida con de las categorías especiales de datos reguladas no aquí sino en el apartado primero del propio artículo 15– o a la seguridad o a que se refieran a menores de edad, y juega en contra del acceso. Pues bien, al ponderar, el CTPDA ha denegado el acceso a los padrones municipales solicitados por un padre para actuar en defensa de sus intereses en un proceso de escolarización, por entender que es un interés eminentemente privado y los datos se refieren a menores (R 2/2017), obviando en este caso que otro de los criterios es, precisamente, “la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho”. Y ha dado la misma solución en un caso similar, relativo a los expedientes de admisión del servicio de comedor escolar, todo ello a salvo de que pueda darse la información anonimizada si con ello no se revela la identidad de los afectados (RR 1/2017, 59/2020). La solución se repite respecto de una solicitud de acceso a actas de un Consejo Escolar (RR 31/2017 y 73/2017). Otro de los criterios, contenido en la letra c) se refiere al “menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos”. Ahora bien, como vimos, cuando se trata de datos meramente identificativos relativos a la organización, esto es, a empleados públicos, el tema está ya regulado en el apartado segundo del artículo 15. Aquí, por tanto, parecería ahora vincularse a datos de personas no pertenecientes a la propia organización. El CTPDA ha incluido aquí, sin embargo, datos que difícilmente pueden considerarse como datos personales meramente identificativos, como el nombre de la compañía aseguradora de un profesional colegiado, y lo ha combinado con la consideración, por relación al apartado d), de que los datos relacionados con el ejercicio de la vida profesional no son datos íntimos, pero como decíamos, es que de suyo el artículo 15.3 es de aplicación a datos personales que, por su naturaleza, no tienen la mayor protección propia de los datos íntimos (RR 329/2018 y 330/2018).

a las retribuciones asignadas a un puesto de trabajo determinado están en juego datos personales, por lo que ha de ponderarse conforme al artículo 15.3 LTAIPBG. Para ello, han de seguirse las siguientes reglas. Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía (identificado con los niveles 28, 29 y 30) o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan este tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos, primando, en consecuencia, sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal. El CTPDA ha aplicado este criterio a autoridades, empleados públicos y directivos en las condiciones antes descritas²¹⁴.

– *Información sobre bienes, actividades e intereses*

La LTAIPBG contempla tres supuestos de publicidad activa de información que involucra necesariamente datos personales, y respecto de los cuales el propio legislador ha ponderado y decidido que ha de prevalecer la transparencia: las

²¹⁴ Así, RR 36/2016 (complemento de productividad), 70/2018 (gratificaciones), 142/2018 (retribuciones de directivos), 290 y 291/2018 (retribuciones del jefe de la policía local), 352/2018 (cantidades que perciben en concepto de retribución, gratificación, dietas, o productividad todos los empleados públicos, en que diferencia en función de los criterios antes expuestos), 426/2018 (retribuciones de concejales), 88/2019 (retribuciones de diputados provinciales), 330/2019 (retribuciones de profesores de un máster universitario, que concede al entender que han sido escogidos de forma discrecional), 21, 22 y 23/2020 (retribuciones del titular de un puesto de libre designación), RR 259/2020, 261/2020 y 265/2020, en las que el CTPDA apunta que “la solicitante tiene derecho a conocer las retribuciones brutas percibidas por el desempeño del puesto de libre designación, en el caso de que la plaza tenga asignado un nivel 28 o superior [...] y en el caso de que el nivel del puesto de libre designación desempeñado no esté en dicho tramo, el órgano reclamado podrá elegir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 LTAIBG, entre ofrecer la información del puesto desempeñado que figura en la RPT, expresando sus retribuciones anuales brutas o, si está publicada, proporcionar el link exacto donde se pueda acceder a la información del puesto de modo directo”, 291/2020 (retribuciones y dietas de miembros del órgano de gobierno y directivos), 258/2020 (retribución de un determinado puesto de trabajo, en la que el CTPDA constata que está sometida a publicidad activa según el artículo 10.1.G) LTPA, por lo que “el órgano podrá elegir, en este tipo de peticiones, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 LTAIBG, entre ofrecer la información del puesto desempeñado que figura en la RPT, expresando las retribuciones brutas anuales de los puestos desempeñados, o, si está publicada, proporcionar el link exacto donde se pueda acceder a la información del puesto de modo directo”), 302/2020 (retribuciones de alcalde, de los concejales, del personal eventual y de los cargos de libre designación de nivel igual o superior al 28 o equivalentes), 386/2020 (retribución del titular de un puesto de libre designación de nivel superior al 28), 426/2020 (retribuciones de concejales, en que concede “con excepción de lo percibido por razón de la antigüedad”), 242/2020 (complemento de productividad, en la que tras exponer el CTPDA la doctrina que en este sentido venía aplicando, manifiesta la particularidad de este supuesto atendiendo a que «quien pretende el acceso a la información relativa a las cantidades percibidas en concepto de productividad por determinados funcionarios es una persona perteneciente al mismo organismo», resolviendo el supuesto estimando el acceso), 17/2021 (listado de personas que según el convenio vigente en la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía perciben unas concretas retribuciones).

retribuciones e indemnizaciones con ocasión del abandono del cargo de los altos cargos y máximos responsables, las resoluciones sobre compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos, y las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales²¹⁵, que tienen su trasunto en la LTPA²¹⁶. Estas informaciones, como todas las sometidas a publicidad activa, se pueden también solicitar ejerciendo el derecho de acceso.

– *Información sobre el uso de los recursos públicos puestos a disposición de las autoridades y empleados públicos*

Se ha planteado ante el CTPDA si se pueden conocer la identidad de las autoridades y empleados públicos a cuya disposición se pone un teléfono móvil, los números asignados y las llamadas recibidas o realizadas así como el gasto ocasionado, y la respuesta ha sido positiva, con exclusión de la identificación completa de los números asignados o a los que se hacen las llamadas, por entender que el interés público se ciñe en conocer las decisiones de gasto, pero que una identificación completa sería un sacrificio desproporcionado a la protección de datos, y con la salvedad de los casos en que los usuarios de los terminales se encuentren en alguna situación de especial protección (como la de víctima de violencia de género), en cuyo caso habría que disociar el nombre del titular²¹⁷.

Una solución inspirada por la misma lógica se ha adoptado respecto a la información sobre el uso de plazas públicas de aparcamiento, en la que debe indicarse el usuario en razón de su cargo o puesto, o del motivo que justifica la reserva, sin identificar a personas físicas²¹⁸.

²¹⁵ Artículo 8.1, letras f), g) y h).

²¹⁶ Artículo 10.1.h): “Las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley publicarán, en lo que les sea aplicable, información relativa a: (l)as resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos.” Artículo 11: “Las entidades previstas en el artículo 3 deberán hacer pública la siguiente información: a) La identificación de los altos cargos incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa sobre incompatibilidades de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. b) Las retribuciones de cualquier naturaleza percibidas anualmente por los altos cargos y por las personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de esta ley. c) Las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en el cargo. d) Las declaraciones de actividades, bienes, intereses y retribuciones de altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. e) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de las personas representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones, se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares”.

²¹⁷ RR 426/2018 y 216/2020.

²¹⁸ R 216/2020.

– *Información sobre reuniones, viajes y asistencia a actos públicos.*

La LTAIPBG no previó la publicidad activa de las agendas de las autoridades y sus actos y desplazamientos, tema que ha ocupado mucha atención en la ejecutoria del CTBG, dando origen, además, a la aprobación de su Criterio interpretativo 2/2016, de 5 de julio, sobre información relativa a las agendas de los responsables públicos, que analiza el acceso a información relacionada con las reuniones celebradas por miembros del Gobierno, altos cargos o empleados públicos y representantes o empleados del equipo de dirección de entidades privadas, que considera, en esencia, que los criterios para las solicitudes de información sobre las agendas de responsables públicos en que no concurra una específica motivación, y siempre que no revelen datos especialmente protegidos, deben ser que la ponderación es más favorable al acceso de los datos cuanto mayor sea la responsabilidad del interviniente en la reunión en la posible toma de decisiones derivada de la misma. Por el contrario, la ponderación operaría en contra del acceso en los supuestos en los que la identidad del participante en la reunión no aportara un elemento añadido a la descripción del órgano o entidad en que prestara sus servicios, teniendo en cuenta su posición jerárquica dentro del mismo y, por ende, la influencia en el proceso de toma de decisiones de la organización en relación con las cuestiones tratadas en la reunión y las funciones del participante, quedando plenamente satisfecho el objetivo de la transparencia con el conocimiento del órgano al que pertenece. Posteriormente, al cabo de menos de un año, el CTBG aprobó la Recomendación 1/2017, de 23 de abril, sobre información de las Agendas de los responsables públicos.

Por contraste con esta omisión legislativa estatal, en Andalucía, el artículo 10.1.m) LTPA prevé la publicidad activa de las “agendas institucionales de los gobiernos”. Cuando se le ha planteado al CTPDA el acceso a las agendas/reuniones de responsables políticos y a sus viajes, la respuesta ha sido positiva, en línea con la interpretación del CTBG aludida: ha de darse información sobre las reuniones, encuentros, entrevistas o similares que se mantengan como responsable institucional, ya en las dependencias administrativas o fuera de ellas, así como el nombre de las empresas, asociaciones y entidades en general con los que se haya reunido, y, como criterio general necesitado de apreciación caso por caso, respecto de la identificación permitida de los representantes de tales empresas, asociaciones, entidades, etc., en línea de principio será suficiente con apuntar el concreto cargo que ocupa en las mismas el participante en la reunión, sin que se descienda a identificarlo con nombre y apellidos a fin de salvaguardar su derecho a la protección de datos de carácter personal”, aunque por el contrario, si la reunión se ha mantenido con otra Administración o entidad del sector público, habrá de procederse de acuerdo con el artículo 15.2 LTAIBG, que contempla “con carácter

general” que “se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. También ha de informarse de los actos institucionales que celebre o a los que acuda la autoridad en cuestión o de los viajes que realice en esa condición²¹⁹.

– *Información sobre ingreso, cualificación, provisión de puestos y reconocimientos en el empleo público*

Un supuesto que aún no se prevé como de publicidad activa obligatoria en la LTAIPBG, ni ha sido objeto de la aprobación de ningún criterio interpretativo por parte del CTBG, pero que sí ha constituido el objeto de muchas de sus resoluciones, es el del acceso a la información relativa al ingreso o la promoción en el empleo público, que trae causa de solicitudes presentadas por candidatos a las plazas o por representantes sindicales y, en menor medida, el del desempeño laboral. La línea directriz de sus resoluciones es la procedencia de facilitar información cuando el solicitante es un candidato escogido en un procedimiento competitivo, pero no en los demás casos.

La LTPA, por su parte, somete a publicidad activa la oferta pública de empleo u otro instrumento similar de gestión de la provisión de necesidades de personal y los procesos de selección del personal²²⁰. El CTPDA subraya la importancia de la transparencia en los procesos selectivos²²¹, pero considera que no debe darse a conocer la identidad de los candidatos no seleccionados²²². También considera que debe facilitarse la información sobre la cualificación de los empleados públicos para el desempeño de su puesto de trabajo²²³. En el caso de la provisión

²¹⁹ R 193/2020, en que se pide acceso a información sobre reuniones por un alcalde relativas a su agenda institucional, y en que retoma la doctrina ya sentada en la Resolución de publicidad activa 28/2017 en relación con el contenido del artículo 10.1.m) LTPA.

²²⁰ Artículo 10.1.j) y k).

²²¹ Desde la R 32/2016. Se solicitaba información sobre un expediente de contratación en una empresa pública, así como sobre cuestiones relacionadas con dicho puesto. El CTPDA accede a la pretensión. Impugnada su resolución, la SJCA núm. 8 de Sevilla, de 22 de febrero de 2018 (44/18), la ratifica.

²²² RR 32/2016, 258/2020, 261/2020, 386/2020.

²²³ En R 1/2021, en la que la persona reclamante solicita que se le «facilite la formación académica especializada en violencia de género, sobre todo en maltrato psicológico, de las profesionales que [la] atendieron», el Consejo, «frente a lo sostenido por la Administración interpelada, que asumió la posición de las afectadas de no proporcionar los datos solicitados», señala que «la relevancia de dicha información debe prevalecer sobre los intereses particulares en juego. Ciertamente, la apertura de los datos concernientes a la formación del personal al servicio de las Administraciones públicas entraña una somera interferencia en la esfera de su privacidad; incidencia tan leve que, a juicio de este Consejo, en ningún modo puede desplazar el derecho de la ciudadanía a conocer la cualificación técnica de los empleados públicos que contribuyen a adoptar decisiones que les afectan de forma notable. En este sentido, y a propósito del acceso a la documentación obrante en los procesos selectivos, es constante la línea seguida por este Consejo y

de puestos, entiende que el acceso a los currículos de los aspirantes que no han obtenido el puesto conlleva un sacrificio de su privacidad que resulta excesivo para la satisfacción del interés público inherente a la divulgación de la información solicitada y podría tener efectos disuasorios en futuras convocatorias, afectándose así potencialmente a la concurrencia en estos procedimientos y, con ella, el interés público de la propia Administración. La valoración es diferente en lo concerniente a la información que ha de facilitarse a propósito del currículo del adjudicatario del puesto. En ese caso, el interés público en la divulgación de información relativa a una persona nombrada para un puesto no directivo de libre designación de nivel 30, 29 o 28, o equivalentes, debe prevalecer, con carácter general, sobre su interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal²²⁴. Una solución similar positiva se da respecto del acceso a datos de los responsables de los nombramientos²²⁵.

– *Información sobre el desempeño*

Se ha planteado si procede el acceso cuando se solicita información relacionada con el desempeño, notablemente, con el cumplimiento de horarios y el cumplimiento de las funciones. El CTBG considera que no procede acceder a una solicitud general e indiscriminada²²⁶, pero sí a una referida a un concreto empleado público con un puesto de responsabilidad²²⁷. Ese parece ser también el enfoque del CTPDA²²⁸.

las restantes autoridades de control de la transparencia según la cual el derecho a la protección de datos personales no impide que se faciliten los currículos de las personas adjudicatarias de los puestos de trabajo, debiendo únicamente procederse a la anonimización de los datos estrictamente personales ajenos a la valoración del mérito y capacidad», procediendo a estimar la reclamación presentada.

²²⁴ RR 66/2016, 10/2017, 35/2017, 109/2018, 126/2018, 379/2018, 30/2019, 64/2019, 7/2020, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 56/2020, 320/2020 y 393/2020. El CTPDA suele precisar que, no obstante, no todos los datos que contiene el currículo han de ser difundidos. Esencialmente interesa que pueda ser conocido el perfil profesional, académico, formativo y similares de la persona adjudicataria del puesto, pero no otros datos meramente personales tales como el Documento Nacional de Identidad, fecha de nacimiento, el domicilio, la dirección, el número de teléfono, correo electrónico, estado civil, número de hijos, fotografía, etc., y, por supuesto, cualquier otro dato integrante de categorías especiales que, como vimos, tienen una protección especial

²²⁵ RR 259, 260 y 265/2020.

²²⁶ RT 116/2017.

²²⁷ RT 289/2017.

²²⁸ R 97/2017: “aunque ciertamente no cabe en modo alguno descartar apriorísticamente que peticiones de información como la ahora examinada deban resolverse concediendo el acceso, no es éste el caso en el presente supuesto [...], a la vista de las concretas circunstancias concurrentes en el mismo (señaladamente, que esta específica petición se integra en una miríada de muy heterogéneas y dispares solicitudes dirigidas al mismo Ayuntamiento), este Consejo no puede apreciar que la divulgación de la información conlleve, en el presente caso, un interés público de tal relevancia que deba prevalecer sobre la esfera de privacidad de los empleados”.

C) La disociación y el acceso parcial

Es recurrente en la doctrina del CTPDA de la llamada a la disociación –desagregar la información personal desvinculándola de la identidad de una persona, de modo que no pueda establecerse el vínculo– como forma de conciliar transparencia y protección de datos allá donde ello es posible sin merma de la finalidad del acceso²²⁹. También la directriz de no dar más datos personales de los estrictamente necesarios para cumplir con la finalidad de transparencia perseguida²³⁰. Ahora bien, hay que precisar que no procede la anonimización cuando se trata de datos sujetos a publicidad activa²³¹, o meramente identificativos²³². Tampoco debería caber cuando lo que se pide es justamente conocer la identidad, en cuyo caso la decisión debería ser, en aplicación de los criterios legales, o bien otorgar o bien denegar el acceso, pero no concederlo previa disociación, porque en realidad es una denegación encubierta que no permite obtener la información solicitada²³³.

²²⁹ Así, por ejemplo, en las RR 42/2016, 44/2016, 80/2016, 81/2016, 1/2017, 22/2017, 31/2017, 36/2017, 65/2017, 74/2017, 78/2017, 85/2018, 153/2018, 356/2018, 167/2019. La mencionada R 42/2016 opta por la disociación en el caso del número del Código universal de puntos de suministro (CUPS) y de las direcciones de correo electrónico. Fue impugnada por Endesa. En la SJCA núm. 8 de Sevilla, de 21 de diciembre (268/2018), se acoge esta misma aproximación y en la posterior STSJA de 30 de junio de 2020 (596/2019). No fue admitido el recurso de casación ante el TS (Providencia de 18 de febrero de 2021, 7019/2020).

²³⁰ Así, por ejemplo, en la R 90/2019, en que se solicitaba acceso a las actas de los dos últimos procesos electorales de un colegio profesional, el CTPDA concedió el acceso a los datos personales relevantes para el conocimiento del desarrollo de los procesos, previendo que “habrá de procederse a la anonimización del resto de datos de carácter personal que eventualmente aparezcan en las actas (DNI, domicilio, etc.), toda vez que su divulgación entrañaría un sacrificio innecesario de la privacidad de los afectados”. Fue impugnada y la SJCA núm. 10 de Sevilla, de 29 de enero de 2020 (22/2020), la ratificó, como también lo hizo en apelación la STSJA de 8 de enero de 2021 (1475/2020). Sobre la misma materia y con igual solución, la R 114/2019, ratificada por la STJCA núm. 1 de Sevilla de 21 de mayo de 2020 (90/2020); la R 37/2020, ratificada por SJCA núm. 13 de Sevilla, de 18 de diciembre (188/2020); la R 127/2020, ratificada por SJCA núm. 7 de Sevilla, de 18 de mayo de 2021 (97/2021). En la R 28201, se ordena dar información en la que aparecen identificados funcionarios de una Universidad, “aunque habrá de procederse previamente a la disociación de los datos de naturaleza estrictamente personal que eventualmente puedan contener los mismos (así, por ejemplo, el DNI). En efecto, la aparición de estos últimos datos no aportaría nada a la pretensión perseguida por el solicitante, entrañando por tanto un sacrificio innecesario de la privacidad de los funcionarios afectados”.

²³¹ Por todas, R 11/2018, sobre identidad del adjudicatario de un contrato, que por lo demás y como se ha dicho, otras veces se consideran carentes de la condición de “dato personal”.

²³² RR 22/2017, 31/2017 y 312/2020, sobre mantenimiento en las copias de actas de la identidad de los miembros del órgano colegiado. Por contraste, un pronunciamiento más antiguo que debe entenderse superado en la R 37/2016, donde acuerda la disociación.

²³³ Así, en la R 324/2018, en la que la información solicitada se refiere a la identificación de los concretos empleados municipales que han asistido a los cursos o se les ha denegado su asistencia, o la denominación del puesto de trabajo que desempeñan, el CTPDA, a pesar de no apreciar un interés público superior y prevalente a la protección de los datos de carácter personal de los empleados públicos relacionados con los cursos de formación, resuelve permitiendo el acceso previa disociación “de los datos de carácter personal y de la denominación del puesto de trabajo que desempeñan, evitándose, de este modo, la identificación de las personas afectadas”, en aplicación del art. 15.4 LTAIPBG. En la R 179/2019, se solicita conocer el «listado y datos públicos de las autorizaciones o [...] licencias de venta ambulante» concedidas por un Ayuntamiento, y el CTPDA considera que claramente ha de concederse el acceso a la información solicitada, tomando «en consideración que los datos meramente identificativos de los titulares ya han de ser públicos por se por la necesaria publicación que ha de efectuarse durante el procedimiento de adjudicación; lo cual, unido al evidente interés público que conlleva para la generalidad de la ciudadanía conocer el procedimiento adjudicatorio, no puede sino llevar a estimar esta pretensión del reclamante [...]».

Otra cosa es, claro está, que se dé un acceso limitado a lo pedido, sin incluir otros datos personales excesivos innecesarios para la finalidad de transparencia²³⁴, muy en particular el DNI y la firma manuscrita, en línea una vez más con el CTBG y lo dispuesto en su Criterio interpretativo 4/2015, de 23 de julio, sobre DNI y firma, a lo que en el caso de sujetos privados se le suma su domicilio particular²³⁵.

D) La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos

El apartado quinto del artículo 15 LTAIPBG prevé la aplicación de la normativa sobre protección de datos personales al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso, previsión que, aunque sea innecesaria, contribuye a reforzar la integración de ambos bloques normativos.

El CTPDA, que como sabemos une las competencias sobre transparencia y protección de datos, considera en algunas de sus resoluciones que no resulta inoportuno recordar lo dispuesto en este apartado quinto²³⁶.

Ahora bien, no está de más recordar que dicha normativa prevé la posibilidad de tratamiento incontestado cuando el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento o cuando el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular, cuando el interesado sea un menor, amén de la posibilidad de un régimen nacional más favorable a la comunicación de datos para conciliar la libertad de información y expresión y el derecho a la protección de datos, incluido el tratamiento con fines periodísticos y fines de expresión académica, artística o literaria. Pues bien, la normativa de protección de datos remite a la de transparencia y acceso a la información para la garantía de ese equilibrio, establecido en las reglas examinadas contenidas en el artículo 15 LTAIPBG. Teniendo en cuenta, además, que las solicitudes de acceso no han de ser

²³⁴ Así, R 351/2018, en la que habiéndose solicitado copia de las resoluciones o acuerdos íntegros de autorización o reconocimiento de compatibilidad, el CTPDA estima la pretensión añadiendo que debe “sin embargo anonimarse los datos de carácter personal que dichas resoluciones pudieran contener (DNI, dirección de correo postal o electrónica, teléfono, edad...), a excepción -claro está- del nombre de los empleados públicos y de las actividades para las que se autorizó la compatibilidad, que obviamente sí deben transmitirse al solicitante de la información”.

²³⁵ RR 44/2016, 33/2019, 204/2019 o 220/2019.

²³⁶ Así, R 66/2016, 142/2018, 27/2019 o 330/2019.

motivadas y que, en el caso de los datos personales a secas, ha de ponderarse el “interés público en la divulgación de la información”, parece que no cabe invocar la normativa sobre protección de datos para impedir la divulgación general por el solicitante de información de la obtenida conforme a la LTAIPBG, esto es, una divulgación acorde con la finalidad de la propia LTAIPBG. En esta línea se sitúa el artículo 7.d) LTPA, que reconoce “el derecho a utilizar la información obtenida sin necesidad de autorización previa y sin más limitaciones de las que deriven de esta u otras leyes”²³⁷. Lo que no cabría es un uso de la información ajeno a la finalidad de transparencia. De este modo, otros usos, como el empleo de los datos para el envío de comunicación comercial o cualesquiera otros fines ajenos a los señalados, sí pueden entenderse contrarios a la normativa de protección de datos.

²³⁷ En esta línea se pronuncian el artículo 24.2.a) de la Ley de transparencia de Galicia o 23.1.f) de la Ley de Castilla-La Mancha.

IV. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

El procedimiento de acceso a la información se regula, con carácter básico, en la LTAIPBG a la que expresamente remite el artículo 28.1 LTPA que añade, no obstante, algunas previsiones de interés de las que iremos dejando constancia.

1. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA SOLICITUD DE ACCESO

A) Contenido

El procedimiento se inicia con la solicitud de acceso, objeto de regulación en el artículo 17 LTAIPBG. El CTPDA ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre diferentes cuestiones relativas a estas solicitudes bajo la premisa de que “el marco normativo regulador de la transparencia está presidido por el principio antiformalista, que se traduce en la imposición de unos requisitos mínimos para dar curso a la petición del solicitante, y por el principio de libre acceso a la información pública”, los determinados en el artículo 17 de la Ley estatal²³⁸, sin que pueda exigirse ningún otro²³⁹. El contenido de la solicitud está establecido en el apartado 2º del precepto: “a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita. c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada”. Sobre estas últimas determinaciones volveremos más adelante. Ahora cabe llamar la atención sobre cómo la Ley exige que quede constancia de “la identidad del solicitante”, excluyendo así la posibilidad de que se

²³⁸ R 78/2016 cuyos términos reiteran otras muchas dictadas hasta este mismo año como la R 17/2021.

²³⁹ R 103/2016.

presenten solicitudes anónimas, en el sentido, como expuse en un estudio anterior, establecido en el artículo 4.2 CEADO y en algunas disposiciones de Derecho comparado, y defendido por cualificados autores. También tuve oportunidad de dejar constancia de los problemas inicialmente planteados en el ámbito de la Administración estatal en el extremo relativo a la acreditación de esa identidad y sobre cómo el inicial rigor de esta Administración que exigía que el solicitante se identificara a través del sistema “cl@ve”, dará paso a una interpretación más flexible, respaldada por la Audiencia Nacional en su Sentencia de 24 de septiembre de 2018 (49/2018) que considera cumplido el requisito establecido en el artículo 17.2.a) LTAIPBG, “con la simple mención de sus datos”²⁴⁰, aunque no parece, sin embargo, que ello se haya traducido en un incremento del número de solicitudes²⁴¹. No constituye esta, sin embargo, una cuestión a la que la autoridad de control andaluza haya prestado atención al no haberse planteado, según hemos podido comprobar, problemas relativos a la identidad de los solicitantes de la información, expresión, sin duda, que no es este un tema discutido en nuestra Comunidad Autónoma. No obstante, quizás no esté de más la previsión expresa de que la identidad pueda acreditarse por cualquier medio que permita tener constancia de ella, sin que concretamente sea necesaria, como ya aclaran las Leyes de otras Comunidades Autónomas, la certificación electrónica²⁴².

EL CTPDA sí ha dispensado especial atención, en cambio, a la “información que se solicita”, considerando, con base en lo dispuesto en el artículo 17.b) LTAIPBG y en el artículo 8.b) LTPA²⁴³, que el solicitante ha de identificar “lo más precisamente posible la petición”, rechazando así aquellas peticiones que por “su vaguedad e inconcreción hacen inviable conocer qué información se está solicitando”²⁴⁴, que pretenden “un acceso indiscriminado a toda la información existente sobre una entidad sin apuntar siquiera unos determinados –o determinables– documentos o contenidos objeto de la petición”²⁴⁵, pues, “en línea de principio”, las solicitudes

²⁴⁰ A estas cuestiones me referí, en efecto, con detalle en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., pp. 518-524).

²⁴¹ Como ha expuesto I. MARTÍN DELGADO (“Los límites efectivos al derecho de acceso”, en COTINO, L. y BOIX, A. (coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp.67-72).

²⁴² Así lo hacen las Leyes de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana de la Comunidad de Valencia (artículo 15.2) y de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad de Madrid (artículo 38.1.a).

²⁴³ Que entre las obligaciones de “las personas que accedan a información pública”, sitúa la de “realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición. A estos efectos la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el artículo 31”.

²⁴⁴ RR 79/2016 y 81/2017.

²⁴⁵ R 102/2016.

de información “genérica e indeterminada no tienen cabida en la LTPA”²⁴⁶, y no corresponde, además, “al órgano reclamado realizar una búsqueda sobre una información de tal naturaleza, so pena de que se vea comprometida la eficacia del funcionamiento de la entidad”²⁴⁷.

Tan importante como la determinación de aquellos extremos con los que ha de contar siempre la solicitud, lo es la fijación de aquellos otros que la norma no exige. Sobre ellos ha tenido, igualmente, oportunidad de pronunciarse el Consejo que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 LTAIPBG, recuerda, como también lo hacen ya los tribunales²⁴⁸, que “no cabe exigir motivación alguna para solicitar información pública ni la ausencia de ésta puede fundamentar la denegación del derecho de acceso”, lo que, como expresa el propio precepto, no quiere decir que el solicitante, si es su deseo, no pueda exponer los motivos que le llevan a la solicitud de información y que “podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”²⁴⁹, motivación que, como también se destaca, adquiere, sin duda, singular relevancia en los casos en los que resulten de aplicación algunos de los límites al derecho establecidos en los artículos 14 y 15²⁵⁰. Tampoco es necesario, de otra parte, que en la solicitud se indique de modo expreso que el derecho se ejercita al amparo de la LTAIPBG o de la LTPA, pues la disposición no “prevé que haya de invocarse norma alguna en la que basar” la solicitud²⁵¹, de ahí que no sea posible apreciar que su falta sea “causa que justifique no atender la petición de información”²⁵².

Finalmente, debe señalarse que el contenido de la solicitud de acceso determina el objeto de la posterior reclamación. Como manifiesta, con frecuencia, el Consejo: “el *petitum* queda fijado en el escrito de solicitud, sin que pueda reformularse o ampliarse con posterioridad”, lo que no quiere decir, claro es, que el reclamante no

²⁴⁶ R 80/2015. En la misma línea pueden verse las posteriores RR 79/2016, 46/2017, 69/2019, 23/2020 o 230/2020.

²⁴⁷ Como ya manifestara en la R 102/2016.

²⁴⁸ El propio Tribunal Supremo así lo ha establecido en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (1547/2017). Y lo han hecho, también, diversas sentencias sobre diferentes resoluciones del CTPDA, como la Sentencia 7/2021, del JCA nº. 11 de Sevilla en el proceso seguidos contra la R 93/2019, que confirma, o la Sentencia 97/2021, del JCA nº. 7, de esta misma capital, que desestima, en este caso, el recurso interpuesto contra la R 127/2020.

²⁴⁹ Entre las más recientes, RR 11/2018, 324/2019, 265/2019, 18/2020 o 55/2020.

²⁵⁰ Así lo hacen, desde el ámbito doctrinal, autores como J. MESEGUER YEBRA (“El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33/2014, pp. 15-16), L. COTINO HUESO (“Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, núm. 27/2018, p. 274), o L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41/2016, pp. 18-20).

²⁵¹ R 36/2016.

²⁵² R 1/2017.

“pueda ejercer nuevamente su derecho de acceso” y solicitar aquella información que considere conveniente²⁵³.

B) Medios de presentación

La solicitud de acceso, como determina el artículo 17.2 LTAIPBG, puede presentarse “por cualquier medio que permita tener constancia” del conjunto de extremos que la propia norma relaciona. Se han de considerar, pues, válidos todos los dispuestos al efecto en la LPAC. No obstante, debe destacarse que el artículo 29.1 LTPA apuesta –y así ocurre, con carácter general, a día de hoy-, por el fomento de la presentación de las solicitudes por vía telemática que, tratándose de la Administración autonómica, se hará en el Portal de la Junta de Andalucía²⁵⁴. En todo caso, los sujetos sometidos a la Ley, así lo establece el apartado 2º del mismo precepto, “tendrán disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, al menos, los modelos normalizados de solicitud”. Igualmente, y como les exige, en este caso, el artículo 31, “establecerán en sus respectivas plataformas de información y guías de orientación” la “orientación necesaria para localizar la información que solicitan y los órganos que la posean”. El personal a su servicio está además obligado “a ayudar e informar a las personas que lo requieran sobre la forma y el lugar en que pueden presentar sus solicitudes de acceso a la información”, atendiendo especialmente “a las necesidades de las personas con discapacidad o con otras circunstancias personales que les dificulten el acceso a la información disponible en las administraciones públicas o a los medios electrónicos”.

El CTPDA ha tenido, también, oportunidad de expresar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17.2 LTAIPBG, la libertad del solicitante en la elección del medio de presentación de su petición que estime oportuno, con la única condición, como exige la norma, de que quede constancia del conjunto de extremos legalmente establecidos. De esta forma, ha manifestado que el sistema telemático de la Junta de Andalucía, denominado PID@, “no puede concebirse como la única y exclusiva vía a través de la que puede ejercitarse el derecho de acceso a información pública”²⁵⁵, caben otras posibles, como la empleada “por el ahora reclamante, quien dirigió sus solicitudes por conducto ordinario directamente al órgano que

²⁵³ R 69/2019, expresiva, como veremos, de una doctrina firmemente consolidada.

²⁵⁴ Según los datos estadísticos ofrecidos por el propio Portal, en la consulta efectuada el 6 de diciembre de 2021, el 89,4% de las solicitudes presentadas, incluidas las 110 correspondientes a los días de diciembre transcurridos, lo fueron por vía telemática.

²⁵⁵ R 120/2017.

disponía de la información”²⁵⁶ o “el Buzón para la ciudadanía del organismo”²⁵⁷. Por el contrario, ha negado que quepa “la presentación vía telefónica” que “no permite que se dé cabal cumplimiento a la totalidad de las exigencias prevista al respecto en el art. 17.2” y “no facilita desde luego la realización de trámites que pueden ser necesarios, como el de dar audiencia a los terceros que pudieran verse afectados en sus derechos o intereses por la divulgación de la información (art. 19.3 LTAIBG)”²⁵⁸. También, y de otra parte, ha declarado que “la ausencia de presentación” de la solicitud en un modelo normalizado no puede ser “causa que justifique no atender la petición de información”²⁵⁹.

C) Su posible subsanación

El artículo 19.2 LTAIPBG, como con carácter general dispone la LPAC, reconoce la posible subsanación de la solicitud de acceso para los casos, concretamente, en los que “no identifique de forma suficiente la información”, en los que “se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido”. Cabe destacar que, aunque el precepto tan solo se refiere a posibles deficiencias en la determinación de la información objeto de la solicitud –algunas Leyes autonómicas hablan de “solicitudes imprecisas”²⁶⁰–, la propia Audiencia Nacional ha entendido que la posibilidad de subsanación recogida en este artículo se extiende, como resulta también del 68.1 de la LPAC, a “cualquier defecto de la solicitud de los que se recogen en el art. 17.2 de dicha Ley”²⁶¹, avalando así la interpretación ya efectuada por las autoridades de control²⁶², entre ellas, por el Consejo andaluz que estima que no solo procede, como recoge específicamente la Ley, ante casos de “inconcreción de la información”²⁶³, sino también, a los efectos, por ejemplo, de que el solicitante

²⁵⁶ R 36/2016.

²⁵⁷ R 120/2017.

²⁵⁸ R 10/2017.

²⁵⁹ R 1/2017.

²⁶⁰ Como las de Gobierno Abierto de Extremadura (artículo 20), de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno de Cataluña (artículo 28), de Transparencia y Acceso a la información pública de Canarias (artículo 42), de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (artículo 10) o la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (artículo 35).

²⁶¹ Concretamente en su Sentencia de 24 de septiembre de 2018 (49/2018) que confirma la SJCCA, n.º 6, de 6 de marzo de 2018 (28/2018). En el supuesto enjuiciado la necesidad de subsanación recaía sobre la identidad del solicitante.

²⁶² Así lo hace el Consejo estatal desde sus primeras resoluciones, como puede comprobarse en la R 109/2016, hasta las más recientes, como es el caso de la R 152/2021, en un supuesto en el que el requerimiento de subsanación afectaba a la acreditación de la identidad del solicitante.

²⁶³ Como en los supuestos representados por las RR 12/2016, 46/2017 y 85/2017.

acredite “la representación de la Plataforma que decía ostentar”²⁶⁴, o del club ciclista al que afirmaba representar²⁶⁵.

La petición de subsanación determina “la suspensión del plazo para dictar resolución” por el tiempo, como señala el artículo 22.1.a) LPAC, “que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido”. Ha de notarse que, a diferencia de lo dispuesto en este precepto, la suspensión prevista en la LTAIPBG opera en todo caso, no se prevé como una posibilidad de la que el órgano competente puede, si lo estima pertinente, hacer uso.

Si el solicitante no atiende a la petición de subsanación se le tendrá por desistido, como determina el artículo 19.2 LTAIPBG, concluyendo así el procedimiento con archivo de las actuaciones y sin perjuicio de su derecho a presentar una nueva solicitud. Cabe reparar en que este artículo no exige, como el 68.1 de la LPAC, una “previa resolución” que haga constar ese desistimiento, lo que, sin embargo, debe entenderse exigible en aplicación de esta disposición, como entiende el Consejo estatal²⁶⁶, y puede decirse que también el andaluz²⁶⁷, en un criterio confirmado judicialmente²⁶⁸. Si, por el contrario, el solicitante subsana su petición, el órgano competente “debe entrar a conocer el fondo” de la misma.

Si bien el análisis de las resoluciones del CTPDA evidencia que nos encontramos ante un trámite que no suscita especial controversia, no pueden dejar de destacarse las lagunas que presenta la regulación legal en relación, fundamentalmente, con la determinación del sujeto competente para requerir la subsanación en los supuestos previstos en el artículo 19.1 y 4 LTAIPBG²⁶⁹, ni tampoco el hecho de que el artículo 19.2 LTAIPBG solo prevea la subsanación de la solicitud, y no, también, su mejora

²⁶⁴ De ahí que en su R 119/2017 concluyera que no era correcta la actuación de la Cofradía de Pescadores, frente a la que se reclama, que, ante la duda, consideró que “ni siquiera podía tomar en consideración la petición de información que le hacía”. Alegada de nuevo, con ocasión del recurso contencioso-administrativo que la recurrente “no ha acreditado la representación de la plataforma que dice ostentar”, la Sentencia 131/2019, del JCA nº 11 de Sevilla, confirmada por el TSJA en el recurso de apelación 2611/2019, ratifica el parecer del Consejo.

²⁶⁵ Supuesto sobre el que se pronuncia la R 223/2020 que confirma la Sentencia 140/2021, del JCA n.º 3 de Sevilla.

²⁶⁶ Como se desprende, entre las más próximas en el tiempo, de la R 126/2021.

²⁶⁷ Aunque no hemos encontrado un pronunciamiento expreso sobre el particular, así parece desprenderse de su R 85/2017 que avala la “Resolución del Concejal Delegado de Administración, [...] en la que se acordó acertadamente tener por desistido al ahora reclamante”.

²⁶⁸ En este sentido, SJCCA, n.º 10, de 2 de octubre de 2019 (112/2019), que confirma la R 708/2018 del CTBG.

²⁶⁹ Supuestos en los que, procede, como veremos, la remisión de la solicitud a un órgano distinto de aquel al que ha sido dirigida, y de cuyos problemas interpretativos en este punto me ocupé en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (op. cit., pp. 637).

como, igualmente, permite el artículo 68 de la LPAC. Nada la impide en aplicación de esta norma²⁷⁰. No obstante, no debe de pasar por alto que, con carácter general, la mejora de la solicitud sirve a una mayor motivación de la petición, requisito que, como sabemos, no se exige a las peticiones de acceso a la información, aunque la Ley no la excluya y, como indicamos, se haya ponderado su importancia ante resoluciones en las que entren en juego posibles límites al acceso a la información objeto de la solicitud.

D) La inadmisión de la solicitud

a) Consideraciones generales

Especial atención, en esta fase inicial del procedimiento, debe otorgarse al análisis de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso en la medida en que implican su rechazo sin un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Son las determinadas en el artículo 18.1 LTAIPBG en términos que, en algunos extremos, han sido objeto de desarrollo por la LTPA. Constituyen, como vamos a exponer, un conjunto de motivos de diferente naturaleza y alcance²⁷¹, aunque, en todos los casos, muy contestados y que, desde luego, se han convertido en una de las vías principales, probablemente la de mayor aplicación, para el rechazo de las peticiones de acceso a la información²⁷², de ahí la importancia de profundizar en el contenido de cada uno de ellos, lo que haremos a partir de la ya consolidada doctrina del CTPDA que se ha adentrado en su interpretación.

Antes, no obstante, y con carácter general, puede afirmarse, como el Consejo mantiene, en un criterio que comparte con el estatal y el resto de autoridades autonómicas de control²⁷³, la necesidad de una aplicación restrictiva de estas causas, pues, como señala con apoyo, a partir de 2017, en la STS de 16 de octubre de ese año, “la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal

²⁷⁰ El reglamento de la Ley estatal, si se mantiene la previsión que en tal sentido establece el artículo 19 de su borrador, reconocerá esta posibilidad.

²⁷¹ Sobre la naturaleza de las causas de inadmisión pueden verse las consideraciones de SÁNCHEZ LERMA, G. A., “Capítulo III, El derecho de acceso a la información pública. Criterios doctrinales y jurisprudenciales”, en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (coord.), *Transparencia y acceso a la información pública, Estudio teórico-práctico de las Leyes forales 5/2018, de 17 de mayo y 2/2018, de 13 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2020, pp 88-96.

²⁷² En el Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía se ofrecen datos sobre el número de solicitudes de acceso a la información inadmitidas. En 2021, y hasta los primeros días del mes de diciembre, 2659, el 24,5% de las resueltas. En el mismo Portal pueden consultarse, también, las “Memorias anuales de Transparencia” de las distintas Consejerías que informan sobre las causas concretas que justifican la inadmisión de solicitudes antes cada una de ellas.

²⁷³ Como puede comprobarse en las RR 306/2021 y 341/2021, del CTBG, expresivas de una doctrina firmemente asentada.

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 18.1²⁷⁴. De otra parte, y en cumplimiento de los artículos 18.1 LTAIPBG y 7.c) LTPA²⁷⁵, el Consejo viene insistiendo, en el mismo sentido igualmente que las demás entidades de control²⁷⁶, en la obligada motivación de las solicitudes de inadmisión, de ahí que considere contraria a Derecho la resolución que se limita “a mencionar que concurría la reiterada causa de inadmisión, sin justificar ni argumentar en modo alguno por qué era necesaria una acción previa de reelaboración para divulgar la información requerida”, desconociendo así “la específica carga de la argumentación que recae sobre toda entidad que considere aplicable alguno de los motivos de inadmisión establecidos en la legislación de transparencia”²⁷⁷. En suma, “nuestro sistema de transparencia se articula en torno a la regla general de acceso a la información pública, que sólo puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permitan dicha limitación”²⁷⁸. Finalmente, y en estas exigencias de carácter general, cabe destacar el parecer del CTPDA en el sentido de que la existencia de una causa de inadmisión ha de quedar establecida en la resolución de acceso, por lo que la tramitación de la reclamación no constituye “el momento procedimental oportuno” para invocarla “por vez primera”²⁷⁹, de tal forma que si “el órgano reclamado no alegó dicha circunstancia en la resolución de la solicitud de información”, no procede que el Consejo realice “un pronunciamiento al respecto”²⁸⁰. Una interpretación coincidente con la inicialmente mantenida por el CTBG y que, como expuse en un trabajo anterior,

²⁷⁴ Entre otras muchas, RR 49/2016, 45/2017, 440/2018, 86/2019, 342/2019 o 102/2021.

²⁷⁵ Ambos preceptos imponen la exigencia de motivación de las resoluciones, entre otras, que inadmitan la solicitud.

²⁷⁶ RR del CTBG, a título puramente ilustrativo, 163/2021 o 202/2021.

²⁷⁷ R 19/2016.

²⁷⁸ En términos que el Consejo reitera en muchas de sus resoluciones. Por ejemplo, y entre las más recientes, en las RR 34/2021, 314/2021 y 337/2021.

²⁷⁹ R 103/2016.

²⁸⁰ R 108/2016. En el mismo sentido, RR 108/2018 y 343/2021 que, en un supuesto en el que “el volumen de la información solicitada justificaría el carácter extremadamente gravoso de la carga administrativa que conllevaría atender la solicitud” hasta “el extremo de llegar a comprometer el normal desempeño de las tareas del órgano reclamado”, haciendo, en consecuencia, posible la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIPBG, el CTPDA mantiene, sin embargo, que “no puede desestimar la reclamación interpuesta, ya que el Ayuntamiento no ha contestado la petición de información posteriormente reclamada, y no ha sido sino en el trámite de alegaciones en el procedimiento de reclamación cuando ha esgrimido los motivos que hubieran justificado la inadmisión de la solicitud, que en puridad nunca se produjo. La falta de diligencia de la entidad reclamada no debe privar al reclamante de conocer los motivos que fundamentarían la inadmisión de la solicitud, motivos que solo se han dado conocer en fase posterior y que impidieron que el reclamante pudiera argumentar su defensa ante los mismos al presentar la reclamación”. En definitiva, estima la reclamación para que el Ayuntamiento comunique una respuesta en la que “podrá considerar y valorar los argumentos ofrecidos en los anteriores fundamentos jurídicos”, pudiendo, frente a ella, presentar el solicitante, si así lo desea, la oportuna reclamación.

fue inicialmente avalada por la Audiencia Nacional que, sin embargo, pronto cambió de parecer para defender que la autoridad de control sí puede declarar la concurrencia del motivo de inadmisión, pues si “como sucede en el presente caso, se desestima la petición de información por silencio administrativo, tiene plena competencia para analizar y valorar la totalidad de las causas de inadmisión o desestimación que puedan alegarse”. El cambio de criterio del tribunal propiciaría lógicamente que el Consejo, aun cuando mantenga su parecer de que el motivo de inadmisión se debe aplicar en la respuesta a la solicitud de acceso, analice la causa invocada, por vez primera, en el procedimiento de reclamación²⁸¹. Ahora bien, más recientemente, en resoluciones dictadas ya en 2020, el CTBG viene adentrándose en la apreciación de oficio de causas de inadmisión que no solo no habían sido previamente aplicadas por la Administración, sino que ni siquiera las había invocado en el trámite de alegaciones otorgado por la propia entidad en el curso del procedimiento de reclamación, posición que, como ya expresé, no deja de suscitar algunos reparos importantes²⁸². Habrá que estar atentos a si esta nueva interpretación del Consejo estatal se consolida y a la influencia que, en su caso, pueda tener en la doctrina de las entidades autonómicas de control. Por el momento, en las resoluciones de la autoridad andaluza no se encuentran rastros de ella. También, de otra parte, se ha planteado si estas causas de inadmisión pueden ser invocadas, por vez primera, en vía judicial, posibilidad que algunos pronunciamientos judiciales, atentos, sin duda, a las características concretas del supuesto que resuelven, han considerado improcedente²⁸³, aunque no faltan otros que aceptan esa posibilidad²⁸⁴.

²⁸¹ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 541-545.

²⁸² “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información: algunas cuestiones sobre las que reflexionar”, en BOIX, A. y CASTELLANOS, (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia 2021, pp. 59-67.

²⁸³ A la posibilidad de que la causa de inadmisión pueda ser aducida *ex novo* en vía judicial se opuso la Sentencia 44/2018, del JCA nº 8 de Sevilla, dictada en el recurso interpuesto contra la R 32/2016 del CTPDA, que entiende que la “Empresa pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía” que dictó resolución denegatoria de la solicitud de acceso, no puede, más tarde, “sostener en vía jurisdiccional, a través de la demanda formalizada en estos autos, motivos de inadmisión de la solicitud, pues ello no fue el contenido decisorio de la resolución dictada”, aclarando que si bien en el recurso contencioso-administrativo pueden plantearse motivos de impugnación distintos a los mantenidos en la vía administrativa, estos “lo serán respecto de la resolución que se recurre en vía contencioso-administrativa -la resolución del Consejo de Transparencia y Protección de Datos- pero no puede ser la vía para modificar la razón de decidir contenida en la resolución dictada por la Empresa Pública ahora actora. Esta resolución no inadmite a trámite la solicitud [...], sino que, admitida y tramitada, la deniega. Por tanto, no puede tener acogida la pretensión actora de que la solicitud de información sea calificada de abusiva y repetitiva, en cuanto que ello es causa legal de inadmisión conforme al artículo 18. e) [...] de la Ley 19/13, y que, como tal, habría de haber sido decidido en tal sentido por resolución dictada por el órgano competente. Y ello, sin perjuicio de añadir que no consta que la solicitud de información concreta que ahora nos ocupa hubiera sido planteada anteriormente [...]; y asimismo en modo alguno queda probado que sea abusiva, sino que, como se expone, fue legítimamente ejercida [...]”.

²⁸⁴ Como es el caso, concretamente, de la SJCCA, núm. 12, de 13 de marzo de 2019 (49/2019), que anula la R del CTBG 508/2017. M. FERNÁNDEZ SALMERÓN y J. SIERRA RODRÍGUEZ han examinado los problemas que se plantean y valorado las soluciones posibles en relación con la alegación del artículo 18.1

b) La información en curso de elaboración o publicación general

El artículo 18.1.a) LTAIPBG permite la inadmisión de las solicitudes que “se refieran a información que esté en curso de elaboración o publicación general”. La LTPA, en lo que el Consejo de esta Comunidad califica como “un plus normativo sobre la regulación básica”²⁸⁵, establece en su artículo 30.a) que “en el supuesto de que se inadmita la solicitud porque la información esté en curso de elaboración o publicación general, la denegación de información deberá especificar el órgano que elabora dicha información y el tiempo previsto para su conclusión y puesta a disposición”. Unas exigencias que, ciertamente, no figuran en la norma estatal, pero que el CTBG consideró aplicables desde sus primeras resoluciones al entender que las situaciones descritas en este artículo “no están llamadas a prolongarse en el tiempo”²⁸⁶.

El precepto recoge, en realidad, dos supuestos distintos de inadmisión que no deben confundirse. El que recae, de una parte, sobre la información “en curso de elaboración” y el referido, de otra parte, a la información que, ya elaborada, se encuentra pendiente de publicación.

El CTPDA ha conocido diversas reclamaciones en las que la Administración, sujeto al que se dirigen la mayoría de las solicitudes de acceso, invoca la causa de inadmisión al estar la información objeto de la solicitud de acceso en elaboración. De esta forma, y bajo la consideración de que se refiere a información que, en calificativos del Consejo estatal, “está inacabada”, “elaborándose”, “en proceso o trámite” de confección²⁸⁷, ha apreciado su concurrencia en la solicitud, por ejemplo, que se interesaba sobre unos puestos de trabajo respecto de los que la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía, a la que se dirige la petición de información, “está realizando los trámites legalmente establecidos para la aprobación y posterior publicación”²⁸⁸, o en la que pretendía acceder a información sobre un contrato que “no fue hasta una fecha posterior cuando se adjudicó”, por lo que “no estaba al alcance del órgano reclamado ofrecer en ese momento copia de un expediente completo que todavía no había concluido”²⁸⁹. También ha considerado correctamente aplicado el motivo de inadmisión en la solicitud de información sobre un “documento técnico”, en un procedimiento de concesión de

LTAIPBG en el curso del proceso judicial (“Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”, REALA núm. 11/2019, pp. 63-66 y 72-73).

²⁸⁵ Por ejemplo, en sus RR 69/2016 o 1/2020.

²⁸⁶ Así lo mantuvo ya en sus RR 490/2016 y 419/2016 y lo afirma en las dictadas en fechas más recientes, como en las RR 740/2020 o 215/2021.

²⁸⁷ RR, entre otras, 143/2018, 137/2019 o 51/2021.

²⁸⁸ R 69/2016.

²⁸⁹ R 108/2016.

aguas públicas, en el que “en el momento de la solicitud se seguía trabajando”²⁹⁰, e, igualmente, en la petición que pretendía el acceso a unas actas de la mesa Sectorial de Sanidad que “aún se hallaban en fase de aprobación y elaboración”^{291 y 292}.

Resulta, además, importante advertir, y así lo ha hecho el Consejo andaluz en el mismo sentido que otras autoridades de control²⁹³, que “no puede confundirse el “expediente en tramitación” con la “información en curso de elaboración” porque “aunque un expediente esté en curso, puede contener información pública ya existente, la cual debe ser proporcionada [...], siendo esta la interpretación correcta que ha de darse al artículo 18.1.a) LTPA”²⁹⁴.

Son excepcionales, sin embargo, las ocasiones en las que el CTBG se ha encontrado con una aplicación del artículo 18.1.a) LTAIPBG, con base en el hecho de que la información solicitada se encontraba pendiente de publicación²⁹⁵.

En definitiva, solo el análisis de las circunstancias concurrentes en cada supuesto permitirá determinar si concurre o no la causa de inadmisión, a cuyo efecto resultará fundamental la motivación ofrecida por la Administración, obligada por

²⁹⁰ R 186/2020.

²⁹¹ No obstante, y al no haberse informado al solicitante “acerca del tiempo previsto para que pudiera elaborarse el documento y ponerse el mismo a disposición de la solicitante, lo que entraña una manifiesta inobservancia de lo dispuesto en el artículo 30 a) LTPA”, el Consejo concluye en su R 124/2018 que “el órgano reclamado ha de facilitar a la interesada las Actas objeto de esta reclamación. O, en el hipotético supuesto de que aún no se hubiese ultimado la elaboración de las mismas, debe poner en conocimiento de la reclamante esta circunstancia”. El mismo criterio mantiene la R 211/2020.

²⁹² Otros supuestos en los que el Consejo aprecia esta causa de inadmisión pueden encontrarse en sus RR 1/2020, en una solicitud de información sobre el número de peticiones de “Renta Mínima de Inserción”, aprobadas hasta determinada fecha y “la cantidad económica comprometida al respecto; por provincias y mes” que, como acredita la Administración “se encontraba en trámite de elaboración y posterior publicación”; 187/2020, en la petición de información sobre un “Proyecto de construcción” de un campo de fútbol en un colegio público, que “está en fase de redacción y elaboración, en el marco del expediente que dará lugar a una futura licitación pública, no disponiéndose aún del proyecto definitivo”; o 370/2020 y 371/2020 que aceptan, igualmente, la causa de inadmisión en las solicitudes de información sobre plazas vacantes al Ayuntamiento de Dos Hermanas, que se integrarán en “la correspondiente Oferta de Empleo Público” en “trámite de elaboración y posterior publicación”.

²⁹³ Como el CTBG en sus RR, en el mismo sentido que otras anteriores, 856/2020, 12/2021, 51/2021 y 172/2021.

²⁹⁴ De esta forma, y “en cumplimiento de lo previsto en esta disposición”, la R 56/2021 declara que el Ayuntamiento de El Puerto de Santa María debe identificar aquella información pública que, dentro del procedimiento sobre la liquidación del canon correspondiente al contrato de concesión de servicios «para la explotación de la Plaza de Toros de y sus instalaciones afectas» que se encuentra en tramitación, ya está terminada y disponible”, informando al solicitante sobre aquella que aún no lo está y “el tiempo previsto para que se concluya y se ponga a su disposición”. Además, y “en la hipótesis de que se hubiera ya concluido durante la tramitación de esta reclamación, nada obstaría a que el interesado volviera a plantear la solicitud sin que, en ningún caso, pudiera calificarse la misma de “repetitiva” a los efectos del artículo 18.1 e) LTAIBG».

²⁹⁵ Que la R 26/2019, en uno de los escasos supuestos que se encuentra, niega que concurriera en una solicitud de información al Instituto Municipal de Deportes de Sevilla (IMD) sobre unos contratos que ya estaban publicados en el perfil del contratante y están afectados por las obligaciones de publicidad activa establecidas por la Ley.

los artículos 18.1 LTAIPBG y 7.c) LTPA a justificar los hechos y razones que avalan la inadmisión.

c) La información auxiliar o de apoyo

La segunda causa de inadmisión recogida en el 18.1 LTAIPBG, en su letra b), es la referida 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”. El artículo 30.b) LTPA niega que los informes preceptivos puedan ser “considerados como información de carácter auxiliar o de apoyo para justificar la inadmisión de las solicitudes referidas a los mismos”.

Se trata, probablemente, del motivo de inadmisión más discutido de cuantos recoge la norma²⁹⁶, y uno de los que generan mayor litigiosidad, lo que explica que sean muy numerosas las resoluciones de las autoridades de transparencia que nos introducen en su contenido y alcance ante la falta de una definición legal de la información de esta clase y la indeterminación del conjunto de documentos que la ejemplifican en el propio precepto. El CTPDA, al igual que casi todas las entidades autonómicas de control²⁹⁷, se sirve, a la hora de decidir sobre esta causa y aunque, lógicamente, nada le obligue a ello, de la interpretación ofrecida por el Criterio Interpretativo del Consejo estatal 6/2015, de 15 de noviembre²⁹⁸, cuyo contenido resumen sus propias resoluciones²⁹⁹. Ya su R 48/2016, en términos que repiten otras posteriores³⁰⁰, dejaba constancia de los extremos más destacados de ese Criterio que “declara con carácter general el carácter restrictivo” de la aplicación de la causa

²⁹⁶ Como lo demuestra el hecho de que de ella se haya dicho tanto que sirve al “buen funcionamiento de los servicios administrativos” (AAVV *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública*, Thomson Reuters, FEMP, Red de Entidades locales por la transparencia y participación ciudadana, Cizur Menor, 2017, p. 109), como que “fácilmente puede encubrir una limitación de carácter sustantivo” que afecte a “una cantidad ingente de información” (RAMS RAMOS, L., “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 23), que llegue, incluso, a “vulnerar el derecho de acceso a la información pública” (RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, p. 79).

²⁹⁷ Como puede, a título puramente ejemplificativo, comprobarse en las Resoluciones 16/2019, del Consejo de Transparencia de Aragón y 163/2020, o 131/2021, del Consejo de la Comunidad valenciana. Aunque sin cita del Criterio interpretativo del Consejo estatal, la GAIP mantiene una doctrina coincidente con la de sus homólogos autonómicos como puede apreciarse en su Resolución, por ejemplo, 534/2021.

²⁹⁸ En un trabajo anterior, al que me remito para una mayor información, analicé el contenido de este criterio y la doctrina del Consejo estatal sobre esta causa de inadmisión (“Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 553-571).

²⁹⁹ Como puede verse, entre las más recientes, en las RR 250/2020, 312/2020 y 34/2021, exponentes de otras muchas anteriores en el mismo sentido.

³⁰⁰ Por ejemplo, RR 228/2018, 241/2018, 247/2018, 380/2018, 414/2018, 211/2019, 10/2020, 34/2020, 250/2020 o 312/2020.

de inadmisión, “así como que lo sustantivo no es la denominación del documento (notas, borradores, opiniones, resúmenes e informes...), sino si el contenido de esa información puede considerarse como auxiliar o de apoyo. Y, dando un paso más, avanza en la concreción del alcance de esta causa de inadmisión, al establecer en su punto II.2 que una solicitud de información auxiliar o de apoyo “podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias”: “1. Cuando contengan 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”. Con base en esta interpretación, el Consejo andaluz declara que “venimos vinculando expresamente la aplicabilidad de esta causa de inadmisión con la relevancia que juega la información pretendida en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada”³⁰¹, de tal manera que nunca podrá ser considerada información auxiliar la que “forma parte de la *ratio decidendi* del órgano”³⁰², aquella que, sea cual sea su denominación, el tipo de soporte en el que se encuentre y su integración o no en un procedimiento administrativo³⁰³, sea relevante para conocer cómo se adoptan y aplican las decisiones públicas y el manejo que se realiza de los fondos públicos”. Situada en estas coordenadas, es claro que la apreciación de la causa de inadmisión depende de una valoración inseparable del contenido y características de la información ante la que, en cada caso, se plantee, a cuyo efecto resultará fundamental la propia motivación ofrecida por la Administración.

Son muchas las resoluciones en las que el CTPDA ha aceptado o, por el contrario, rechazado la causa de inadmisión previamente aplicada por el sujeto llamado a

³⁰¹ En términos de la R 34/2021.

³⁰² En expresión, ahora, de la R 380/2018.

³⁰³ Cabe insistir en que las vigentes Leyes de Transparencia, a diferencia de la LRJAP-PAC de 1992, no exigen que la información a la que se desea acceder forme parte de un procedimiento. Un hecho, además, que, como desarrollé en el estudio al que me vengo remitiendo, en modo alguno puede entenderse contradicho por la LPAC de 2015, no obstante las dudas que en tal sentido pudieran surgir de una lectura conjunta de los artículos 18.1.b) LTAIPBG y 70.4 de esa disposición, que, precisamente, excluye del expediente “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 [...]”. No puede, en efecto, extraerse la conclusión de que la información que no forma parte del expediente administrativo al ser, en aplicación del artículo 70.4 de la LPAC, “auxiliar o de apoyo” queda, de conformidad con el 18.1.b) LTAIPBG, excluida del derecho de acceso (“Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp 557-558).

ofrecer la información, una Administración Pública en la generalidad de los casos. Así, y entre otros supuestos³⁰⁴, ha apreciado, por ejemplo, su concurrencia en “la grabación de audio y/o video de una determinada reunión del Consejo de Administración” de una empresa municipal de aguas, pues su finalidad exclusiva “era servir como actuación preparatoria [...] para la redacción de un documento que necesariamente ha de elaborarse, a saber, el Acta de la correspondiente sesión del Consejo de Administración”³⁰⁵, o en unos documentos relativos a la alteración de determinadas líneas de servicios regulares de transporte de viajeros, que, en aplicación de la normativa correspondiente, “nunca llegaron a aprobarse como anteproyectos, no pasando por tanto de ser una documentación meramente auxiliar o de apoyo de la Administración interpelada”³⁰⁶. En otras ocasiones, el Consejo se ha opuesto, sin embargo, al carácter auxiliar o de apoyo de la información objeto de la solicitud alegado por la Administración. Lo ha hecho, entre otros casos³⁰⁷, ante la petición de determinada información correspondiente a un contrato que permitía “conocer el funcionamiento y la actividad” de los sujetos obligados por la LTPA³⁰⁸, “la documentación preceptiva para la inscripción de las asociaciones”, recogida en el Reglamento de Participación Ciudadana de determinado municipio, “en la medida en que forma parte de la *ratio decidendi* para aprobar el Decreto de autorización de alta definitiva en el registro”³⁰⁹, o las “plantillas correctoras” correspondientes a determinada prueba de evaluación que, igualmente, forman

³⁰⁴ Los representados, entre otras, por las RR 80/2016 y 241/2018.

³⁰⁵ R 112/2017.

³⁰⁶ R 34/2020. Añade el Consejo, no obstante, afirmación que, por su interés, reproducimos, que: “Huelga apostillar que de esta decisión no cabe inferir la errónea conclusión de que a estos “borradores” de anteproyecto les resulte siempre de aplicación la reiterada causa de inadmisión y se configuren, consiguientemente, como un reducto inmune al ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Antes al contrario, en línea de principio, no podrán entenderse subsumibles en el supuesto de hecho previsto en el art. 18.1 b) LTAIBG cuando los anteproyectos sean efectivamente aprobados por el órgano competente; pues en estos casos resultará evidente su conexión con el proceso de toma de decisiones por parte de los gestores de la cosa pública, contribuyendo el acceso a los mismos, “en fin, a la intelección de la decisión adoptada” (Resoluciones 117/2016, FJ 2º y 10/2020, FJ 3º)”.

³⁰⁷ Son muchas, en efecto, las resoluciones que al considerar que la información a la que se pretende acceder forma parte de la *ratio decidendi* de la decisión desestiman la causa de inadmisión. Por ejemplo, la R 228/2018 en parte de una solicitud de información relativa a unos documentos intercambiados entre el director de un instituto y la Delegación territorial de Educación sobre la denuncia presentada por una trabajadora; la 380/2018, en un supuesto en el que se pedía información “del acuerdo regulador de la movilidad por motivos de salud del personal de administración y servicios de la Universidad de Granada”; la R 289/2020, en relación con un “correo electrónico que remite el centro educativo como consulta informativa” a una Delegación territorial de Educación que “motiva la actuación del servicio de gestión de discrepancias”; o la R 312/2020, respecto de la información relativa a las actas de las sesiones de evaluación de los equipos docentes de un instituto público.

³⁰⁸ R 117/2016. La posterior R 414/2018, con cita de otras anteriores en el mismo sentido, vuelve a expresarse en estos términos, manifestando, ante la petición de “la memoria explicativa detallada de las medidas y mejoras ofertadas” en determinado contrato, que “en el ámbito de la contratación hemos considerado que no pueden catalogarse como tales los documentos que “forman parte del procedimiento, constituyen la *ratio decidendi* del órgano de contratación [...] y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada””.

³⁰⁹ R 211/2019.

parte de “la *ratio decidendi* para resolver el proceso selectivo”³¹⁰. La aplicación de la causa de inadmisión nos sitúa, en definitiva, ante una casuística muy amplia a resolver, siendo la clave en todos los casos, desde ese parámetro representado por la relevancia de la información solicitada “en el proceso de toma de decisiones de la Administración interpelada”, su pertenencia o no a “la *ratio decidendi* del órgano”.

Una atención especial ha de prestarse, dentro de la información de esta clase, “a los informes internos”, dada su transcendencia en el ámbito de la actuación administrativa y la conflictividad que, en torno a ellos, viene generándose. El Criterio Interpretativo 6/2015, de 15 de noviembre, del CTBG sobre esta causa de inadmisión, reconoce la condición de información auxiliar a los “no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”. Ahora bien, el análisis de sus resoluciones, e igual ocurre con las del CTPDA, evidencia, sin embargo, su rechazo a la aplicación de la causa de inadmisión no solo, y como quedara reconocido en el artículo 30.b) LTPA, ante informes preceptivos³¹¹, sino también ante otros muchos que ni cuentan con este carácter ni han quedado incorporados a la decisión final, pero que, en términos de la entidad andaluza, son “relevantes en el procedimiento de conformación de la voluntad del órgano”, o contribuyen “con toda evidencia a la intelección de la decisión finalmente adoptada por la Administración interpelada”³¹². Desde esta base, ha rechazado, por ejemplo, que un informe realizado en el seno de un procedimiento de contratación de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía, que pone “de manifiesto la necesidad de acometer obras urgentes” relacionadas con determinada actuación, pueda ser considerado información auxiliar o de apoyo³¹³, que lo sea el solicitado de la Consejería de Salud y Familias referente a la “validez de los informes de detectives privados en los procedimientos sancionadores”³¹⁴, el emitido por la Asesoría jurídica de una Consejería sobre una Instrucción de reconocimiento de trienios³¹⁵, o el del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en relación a “la reclamación de las cantidades adeudadas por los sindicatos sobre la gestión de las residencias de tiempo libre de la Junta de Andalucía”³¹⁶.

³¹⁰ R 10/2020.

³¹¹ Expresamente señala el CTPDA en su R 634/2021 que no puede interpretarse que el artículo 30.b) de la Ley excluya del concepto de información pública a los informes no preceptivos.

³¹² R 34/2021 que apreció que concurría esa circunstancia en los “informes sobre los simulacros realizados” dentro del “Plan de Autoprotección de todos los centros públicos docentes de Andalucía” en un centro educativo, negándole así su condición de información auxiliar.

³¹³ En la medida en que, como dijera la R 117/2016, “forman parte del procedimiento, constituyen la *ratio decidendi* del órgano de contratación para adoptar la tramitación por urgencia y contribuyen, en fin, a la intelección de la decisión adoptada”.

³¹⁴ R 634/2021.

³¹⁵ R 250/2020.

³¹⁶ Al considerar, en este caso la R 382/2020, que “pocas dudas cabe albergar acerca de la relevancia que tiene en la conformación de la voluntad de la Administración en el proceso de toma de decisiones el informe

Este mismo razonamiento, la contribución del informe al “proceso de toma de decisiones”, le lleva, en otras ocasiones, a aceptar su condición de información auxiliar, como entendió, aunque se encuentran muchos menos supuestos de esta naturaleza, que era el caso del informe sobre las “irregularidades en la gestión de la obra y reforma” de un estadio deportivo emitido en el propio ámbito de la Empresa Pública para la Gestión del Turismo y del Deporte de Andalucía que la lleva a cabo, que se considera, “atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes”, un “informe interno”³¹⁷.

En conclusión, el CTPDA, en una interpretación que comparte con la autoridad estatal y con otras entidades autonómicas, resuelve siempre, en un juicio naturalmente inseparable de la valoración de la información requerida en cada caso, sobre la base de la regla que niega la condición de auxiliar a aquella información de relevancia pública, porque, como afirma la autoridad estatal en términos que también expresan la interpretación del Consejo andaluz, los documentos “a que se refiere el art. 18.1.b) son los que tienen un ámbito exclusivamente interno, pero no los que pretenden objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes” para “la rendición de cuentas y el conocimiento de la toma de decisiones públicas”³¹⁸.

d) La información precisada de una acción de reelaboración

El artículo 18.1.c) LTAIPBG permite, en tercer lugar, la inadmisión de solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. En un intento de concreción, la LTPA, en una regla que asumirá disposiciones autonómicas posteriores³¹⁹, determina en su artículo 30.c) que “no

emitido por un órgano tan altamente cualificado como es el Gabinete Jurídico; informe que versa, además, sobre un asunto de innegable interés para la opinión pública cual es el relativo a la restitución a las arcas públicas de unas cantidades percibidas presuntamente de forma indebida”.

³¹⁷ Claramente reconducible, a juicio de la R 48/2016, «al quinto de los supuestos identificados en el Criterio Interpretativo 6/2015 a los que resulta de aplicación el art. 18.1.b) de la LTAIGB: “Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”».

³¹⁸ R 306/2021, de 24 de agosto, que reproduce los términos de otras muchas anteriores.

³¹⁹ Las Leyes de la Región de Murcia (artículo 26.4.c), Canarias (artículo 43.2.c), Aragón (artículo 30.1.c), Castilla-La Mancha (artículo 31.1.c), Cantabria (artículo 12.1.c) y Madrid (artículo 40.1.b). La Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad de Valencia, de forma parecida, establece que por “reelaboración no se entenderá un tratamiento informático habitual o corriente”. En términos más desarrollados, como corresponde a su naturaleza de norma reglamentaria, el Decreto 105/2007, de 28 de julio, de esta Comunidad, dispone que se entiende que es necesaria una acción de reelaboración cuando concurre alguna de las siguientes circunstancias: “a) Cuando el organismo o entidad deba elaborar estudios, investigaciones, comparativas o análisis específicos al efecto. b) Cuando se tenga que realizar una tarea compleja o exhaustiva para facilitar la información solicitada. c) Cuando el organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar dicha información o le resulte muy gravosa”. La misma

se entenderá como reelaboración que justifique la inadmisión la información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”. Se trata de una causa extraordinariamente discutida, como quedó puesto de manifiesto con ocasión de su desaparición en la Proposición de Ley integral de Lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes³²⁰. Y, sobre todo, de una causa de difícil concreción y aplicación ante la indeterminación de esa acción que constituye el presupuesto de hecho de la norma. No obstante, contamos ya con una consolidada doctrina de las autoridades de transparencia sobre el alcance y límites de esa “acción de reelaboración”, avalada ya, en sus extremos esenciales, por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 16 de octubre de 2017 y 3 de marzo de 2020³²¹. Una doctrina, además, que comparten todas las entidades de control que resuelven con los mismos criterios, con los que el CTBG dejara establecidos, aun cuando no les vinculen, en su Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, sobre esta causa de inadmisión³²², “cuyas líneas directrices”, señala el Consejo andaluz, “resultan de gran utilidad”³²³. El CTPDA sintetizó ya en su R 64/2016, en términos que repiten otras muchas dictadas con posterioridad, esas directrices fijadas por el Criterio estatal a fin de “descifrar el sentido del concepto “acción de reelaboración””. Y así señala: “Desde el punto de vista de la delimitación negativa del concepto ha de tenerse presente que “reelaboración”: 1º) no supone “la mera agregación, o suma de datos, o el mínimo tratamiento de los mismos”; y 2º) que tampoco equivale a información “cuyo volumen o

disposición añade que “las dificultades en la reelaboración deberán basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario que se identificarán en la resolución motivada” (artículo 47.1).

³²⁰ Proposición publicada en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados*, Serie B, núm. 33-1, de 23 de septiembre de 2016. La eliminación de la causa de inadmisión fue valorada de forma muy diferente por dos personas tan cualificadas en la materia como el entonces presidente en funciones del CTBG y el director, en ese momento, del Consejo andaluz en sus comparencias ante la Comisión constitucional del Congreso. El primero, J. AMORÓS, expresaba las cautelas con las que esa previsión había de ser recibida, dado que si bien es cierto que esta causa de inadmisión “se ha convertido de alguna manera en una vía de escape o ha podido ser utilizada con finalidades restrictivas por los ministerios”, también es verdad que “en la situación actual de los servicios administrativos” permite superar situaciones en las que “hay que hacer una labor de creación de esa información”, de ahí que lo procedente sea, no suprimirla totalmente, sino establecer mecanismos que garanticen “su aplicación de una manera correcta”. M. MEDINA, director del Consejo andaluz, consideraba, por el contrario, “acertado y razonable que se excluya el artículo 18.1.c)”, dados los múltiples problemas interpretativos y dificultades que presenta en su aplicación (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión, núm. 362, 8 de noviembre de 2017 y núm. 348, 25 de octubre de 2017, respectivamente).

³²¹ Sentencias 75/2017 y 306/2020, respectivamente.

³²² El estudio de la doctrina de las autoridades autonómicas de control, evidencia, en efecto, como resuelven con los mismos fundamentos que el CTBG, aludiendo, en la mayoría de los casos, al Criterio Interpretativo 7/2015. Así, y a título puramente ilustrativo, puede comprobarse en las RR 172/2020 o 97/2021 del Consejo valenciano; 32/2020 y 35/2020 del aragonés; 106/2021 y 123/2021 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León; 53/2020 o 68/2020 del Consejo de la Región de Murcia; y 40/2021, 51/2021 y 82/2021 de la Comisión vasca de acceso a la información pública. La GAIP, aunque nunca cita el Criterio estatal, resuelve también en términos coincidentes a los de sus homólogos autonómicos, como se aprecia en sus RR, entre otras, 615/2020 o 639/2020. Lo mismo puede decirse del Consejo de Navarra como puede comprobarse, en este caso, en sus Acuerdos 7/2020 y 8/2021.

³²³ Entre las más recientes, RR 73/2021, 74/2021 o 77/2021.

complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”, puesto que este tipo de información permitiría prorrogar el plazo para resolver la correspondiente solicitud (art. 20.1 LTAIBG) pero no acordar sin más su inadmisión a trámite; y ello sin perjuicio de que “sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información... cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que... impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración”. Y por lo que hace a la concreción de los casos que sí son reconducibles a la categoría “acción de reelaboración”, cabe inferir del Criterio Interpretativo las siguientes pautas orientadoras: 1º) “La reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información” 2º) “La reelaboración habrá de basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional o presupuestario” 3º) Hay reelaboración “cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba... [e]laborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información”. 4º) Asimismo, nos hallamos en presencia de una “acción de reelaboración” cuando el organismo o entidad que recibe la solicitud “carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”.

El CTPDA parte, en efecto, de la interpretación efectuada por la entidad estatal, y hoy también de las aportaciones, en número creciente, procedentes del ámbito judicial, a la hora de apreciar o, en su caso, negar, este motivo de inadmisión, sin olvidar la regla estipulada en el artículo 30.c) LTPA. De esta forma, y en un intento de sistematización de su doctrina, cabe destacar que el Consejo, que advierte, ante todo, sobre la necesidad de diferenciar estos supuestos de aquellos otros en los que la información sencillamente no existe³²⁴, acepta la causa de inadmisión en los supuestos, en primer término, en los que la respuesta a la solicitud de acceso supone “un nuevo tratamiento de la información por parte del órgano reclamado”³²⁵, consistente, por lo general, en la realización o producción

³²⁴ Así lo hace, exponente de otras en el mismo sentido, en la R, por ejemplo, 380/2021 en la que considera conveniente recordar que “la aplicación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) LTAIBG exige, como presupuesto fáctico, la existencia de la información solicitada, que sin embargo, debe reelaborarse para ponerse a disposición de la persona solicitante en los términos de su petición”, mientras que, por el contrario, “la inadmisión de una solicitud fundamentada en que lo solicitado no tiene la consideración de información pública, según la definición del artículo 2 a) LTPA, exige el presupuesto fáctico de que lo solicitado no exista, o bien no tenga los requisitos exigidos por dicho artículo, por lo que no tendrá la consideración de información pública. Las diferencias entre ambos motivos de inadmisión radican, pues, en la existencia o no de la información pública solicitada”.

³²⁵ Como entendió ya que sucedía la R 34/2016, ante la petición de información sobre las causas del retraso en el estado de tramitación de “los expedientes de inscripción y expedición de certificados de profesionalidad, iniciados por solicitudes presentadas en la Delegación de Empleo de Córdoba en el año 2012 y anteriores”.

de un “documento *ad hoc*”³²⁶, de un “informe expreso”, de carácter, en muchos casos, jurídico³²⁷, rechazándola, *a sensu contrario*, cuando constata que “no puede en modo alguno considerarse que (la información) deba elaborarse *ad hoc* para atender su solicitud”³²⁸. En otras ocasiones, la razón que para el Consejo determina la existencia de una acción de reelaboración de la información viene dada, en línea con lo mantenido por la entidad estatal, por la necesidad de acudir a diferentes fuentes para poder satisfacer peticiones de acceso, por lo general, complejas o voluminosas³²⁹, pues “la concreción y limitado alcance del objeto de la petición”

³²⁶ Son muchas las resoluciones que se encuentran en las que es esta la razón que sirve al CTPDA para aceptar la causa de inadmisión. Así lo entendió, por ejemplo, en la R 75/2016, en relación con una solicitud al Servicio Andaluz de Empleo de los datos referente al número de trabajadores “con contrato de obra o servicio determinado, con tres o más años de antigüedad en la Agencia”; o en la R 136/2016, en la petición a la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos de información sobre el “número de profesores nacidos en el año 1952 o anterior” y “el número de profesores nacidos entre 1953 y 1957, ambos inclusive”, de once especialidades diferentes que ocupaban plaza en un centro público en el curso 2016/2017, cuya respuesta “precisaría de la realización o producción de un documento *ad hoc*, llevando a cabo un nuevo tratamiento de la información por parte del órgano reclamado, en el que se desagreguen los datos en función de las horquillas de edad referidas”. Otras muchas resoluciones enjuician supuestos en los que el CTPDA funda la presencia de la causa de inadmisión en la necesidad de elaborar un informe o documento *ad hoc*. Son los casos, entre otros, de las RR 131/2018, 133/2018, 237/2018, 251/2018 o 315/2021.

³²⁷ Sobre, por ejemplo, “los motivos y fundamentos legales de la ejecución de una obra pública” (RR 71/2016, 72/2016 y 73/2016), el “significado y las consecuencias jurídicas” de la aplicación a un puesto de trabajo de la característica “2019 informática”, con la que aparece en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración de la Junta de Andalucía (R 98/2016), “la obligación de los ciudadanos de presentar documentos para acreditar su situación de dificultad social extrema” y, en su caso, del “certificado de terceras administraciones” a los efectos obtener “plaza en el servicio complementario de comedor” (R 1/2017), “en base a qué opción de las contempladas en el artículo 10 del TREBEP se viene contratando a personal interino para las Delegaciones de agricultura con una duración de 3 años” (R 110/2017) o “cómo se aplican los criterios, a los derechos de funcionarios de otras Comunidades Autónomas” dados por la Dirección General competente a las Comisiones de valoración de los concursos de 2016 y 2017 (R 237/2018).

³²⁸ Como consideró que ocurría, entre otros supuestos, ante la petición a un Ayuntamiento de que informe sobre “los lugares donde se encuentran los tableros de anuncios” en los que se puede difundir información sindical a los trabajadores, dado que “proporcionar dichos datos no requiere un nuevo tratamiento de una información de la que ya disponía la entidad municipal, habida cuenta de que, en desempeño de sus funciones, tuvo que organizar los espacios de trabajo con anterioridad a la presentación de la solicitud” (R 131/2018), en la solicitud de información sobre las obras de canalización y entubación del agua de un municipio realizada por una concreta empresa, “toda vez que la diversa documentación requerida por el interesado no puede en modo alguno considerarse que deba elaborarse *ad hoc* para atender su solicitud” y, además, no cabe olvidar que “una parte sustancial de la información pretendida objeto de la reclamación se halla incluida en el listado de obligaciones de publicidad activa impuestas por la legislación reguladora de la transparencia, según señalamos en el anterior fundamento jurídico” (R 168/2019), o en la petición formulada por quien está realizando una tesis doctoral de diferentes datos sobre el abandono escolar en las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial, respecto de la que “resulta evidente que no procede su aplicación” de acuerdo con la interpretación de la causa de inadmisión fijada en el Criterio del CTBG y los tribunales (R 57/2021).

³²⁹ Pues el hecho de que la información se encuentre en diferentes fuentes no es un dato que, por sí mismo, implique que sea necesaria una acción de reelaboración, como demuestra la R 464/2021, en un supuesto en el que se pretendía, de la Dirección General del Salud Pública y Ordenación Farmacéutica, el acceso “a cierta información sobre los procedimientos de inspección higiénico-sanitarias realizadas en determinados establecimientos, información que incluiría el resultado de la inspección, y, en caso de que se hubieran propuesto sanciones, información sobre el resultado de los hipotéticos procedimientos sancionadores abiertos”, en la que el Consejo rechaza la alegación del órgano en defensa de una necesidad de reelaborar la información basada en “que para dar respuesta a la solicitud deberían consultarse los registros de la Dirección General y de las Delegaciones Territoriales, que no depende de la misma”, dado que esa actuación “entraría dentro del “esfuerzo razonable” que todo sujeto obligado debe realizar para la localización de la información solicitada, como ya indicábamos en nuestra Resolución 151/2019, de 10 de mayo”.

suele ser motivo determinante para el rechazo de la causa de inadmisión³³⁰. Unas circunstancias, las del volumen y complejidad de la información, que, como señala el Criterio del CTBG en una interpretación que hace suya el Consejo andaluz, “no supone, *per se*, que “nos hallemos en presencia de este motivo de inadmisión”, pero que, debidamente justificadas³³¹, pueden “facilitar, en su caso, la aplicabilidad de esta causa de inadmisión”³³², especialmente en supuestos en

³³⁰ Como el Consejo entendió que ocurría en unas peticiones de información a la Diputación de Córdoba sobre “las transferencias económicas, por cualquier concepto, que la Diputación Provincial de Córdoba, empresas públicas u organismos autónomos hayan realizado a Atalaya Televisión, S.L” (R 335/2019) o sobre “transferencias de fondos realizadas a catorce entidades o personas durante los años 2011 a 2018” (R 335/2019). Igualmente, en una solicitud sobre indemnizaciones “por razón de vivienda” abonadas por la Junta de Andalucía (R 62/2019), de diversa información, también a la Administración autonómica, sobre centros de protección de menores de la Comunidad Autónoma (R 251/2020), en la formulada al Ayuntamiento de Málaga sobre “las acciones o medidas tomadas” en relación con la utilización de aceras y zonas peatonales por patinetes eléctricos (R 201/2021) o ante el de Jerez de la Frontera sobre determinados datos de las especies existentes en el zoológico de la ciudad (R 212/2021).

³³¹ Lo que significa, lógicamente, su rechazo en caso contrario, como estimó, por ejemplo, el CTPDA que sucedía en la solicitud de información sobre la gestión de impagos de recibidos de abonados del servicio de abastecimiento de aguas a “Aguas del Puerto Empresa Municipal S.A”, objeto de su R 183/2019 confirmada por la SJCA n.º 8 de Sevilla, 93/2021, que con base en STS de 25 de marzo de 2021 (454/2021), concluye que “no se dan los parámetros de justificación, complejidad y proporcionalidad para considerar que Apemsa se vea obligada a realizar una acción previa de reelaboración de información para facilitar la solicitada. Y en relación con ello, no se ha aportado prueba objetiva y suficiente de esa exigencia de medios extraordinarios técnicos o humanos para facilitar la información. El alcance y contenido de la solicitada, en principio, no parece exigir esos esfuerzos que excederían de lo normal, acudiendo a la contratación de personal externo. De ser así debería haberse probado por la actora, pues se trata de hechos de fácil probanza por la misma sin que se haya acreditado prueba de exigencia en tal sentido”.

³³² La R 181/2018, por ejemplo, recuerda que para el indicado Criterio Interpretativo la reelaboración no “equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante”, aunque “sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como de los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que [...] impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración”. Son muchas las resoluciones del CTPDA que fundan, en efecto, la reelaboración en la necesidad de acudir a las diversas fuentes en las que se encuentra la información, en especial, ante solicitudes de información voluminosas. Así en la solicitud de información detallada de “todas las cuentas bancarias de la Administración Pública andaluza y de los organismos, agencias y entes recogidos dentro del ámbito subjetivo del artículo 3.1 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia de Andalucía”, atendiendo a “la pluralidad de los sistemas informáticos utilizados en el periodo sobre el que se pide la información -con las limitaciones del sistema Júpiter-”, el “elevado número de entidades a las que se extiende dicha petición” y “la diversidad de los regímenes de ordenación de pagos y cuentas existentes en función de los diferentes entes concernidos” (R 8/2017); en la petición de información sobre expedientes de protección de la legalidad urbanística incoados por una Corporación Municipal en los años 2014 a 2016, en lo que hace a la “indicación de si, en su caso, se ha aperturado expediente sancionador”, especialmente en “expedientes de protección de la legalidad urbanística incoados por la construcción, edificación u otra actividad en suelo no urbanizable de especial protección o en suelos de protección agrícola”, y “si han sido resueltos expresamente y notificados”, con expresión de aquellos que, como medida de reposición, han acordado la demolición de construcciones, cuya respuesta “exigiría un completo estudio individualizado de dichos expedientes y volcar dicha información en un documento ad hoc que, consideramos, supondría reelaborar la información” (R 71/2017); en la solicitud que requería “el acceso a los expedientes de 2015 tramitados relativos al reconocimiento de servicios previos en la Administración del personal de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía”, con indicación del “número de expedientes tramitados” y “resoluciones dictadas”, porque “además del elevado número de solicitudes de reconocimientos previos existente, debe necesariamente tomarse en consideración el hecho de que es necesario el concurso de otras unidades administrativas que tienen intervención en la tramitación de dichas resoluciones para poder ofrecer la información” (R 4/2017); o en la dirigida a la Consejería de Hacienda y Administración Pública que se interesaba por “la valoración y ponderación de factores que se ha realizado para la determinación del complemento específico de cada uno de los puestos señalados” (R 181/2018).

los que la información no está automatizada³³³, aunque este no sea tampoco un requisito imprescindible para que pueda entregarse, pues, como con frecuencia recuerda el Consejo, las pautas interpretativas derivadas del Criterio del CTBG y el artículo 30.c) LTPA no “pueden conducir a la errónea conclusión de que pueda calificarse de “reelaboración” cualquier actividad destinada a hallar la información pretendida cuando ésta no se encuentra en bases de datos informatizadas”, pero puede extraerse de “otros archivos”³³⁴, sin que pueda además “soslayarse que existe un deber de buscar la información por parte de los sujetos obligados”³³⁵. Cabe, no obstante, advertir, como desarrollaremos más adelante, la clara posición del Consejo en el sentido de que “es la causa de inadmisión del art. 18.1 e) LTAIBG la más propiamente aplicable a aquellas solicitudes de información cuyo desmesurado volumen o extensión pueden llegar a obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración”, sin perjuicio de que pueda concurrir, también, la necesidad de una reelaboración de la información³³⁶.

El CTPDA ha tenido, de otra parte, oportunidad de pronunciarse sobre determinadas actuaciones concretas que pueden o no englobarse en ese “tratamiento informatizado de uso corriente” que define la acción de reelaboración en el artículo 30.a) LTPA, bajo la premisa, siempre, de que esta es una circunstancia que ha de valorarse en cada caso y que puede afectar solo a parte de la información requerida, supuestos en los que “lejos de optarse por la pura y simple inadmisión a *limine* de la solicitud, el órgano reclamado debe facilitar toda la información que haya podido obtener mediante un tratamiento informatizado de uso corriente,

³³³ Circunstancia que, por ejemplo, resulta determinante para la R 267/2018 en una petición de información, cuya respuesta exige “recorrer a numerosas fuentes de información, habida cuenta de que la solicitud se extiende a la totalidad de Facultades, Escuelas y Centros adscritos a la Universidad interpelada” y “el objeto de la solicitud se proyecta a variados ámbitos, debiendo por tanto barajarse diferentes criterios de búsqueda (distinción entre alumnos/profesores; aplicación de diversas normativa; etc.)”. Y, además, “lejos de ser accesible la información pretendida a través de un tratamiento informatizado de uso corriente, dicha búsqueda ha de realizarse de forma manual, tal y como afirma la Universidad en su informe”.

³³⁴ En expresión tomada de la R 21/2019. Numerosas resoluciones dan cuenta de cómo la inexistencia de aplicaciones informáticas de las que extraer la información no es un dato que, por sí mismo, pueda fundar la existencia de una acción de reelaboración de la información. Por ejemplo, la R 244/2020 que respecto de una solicitud de diversa información contractual a un Ayuntamiento que este inadmite, en parte, al no poder obtenerla de bases informatizadas, mantiene que “este deber de buscar la información donde quiera que pueda encontrarse obliga al Ayuntamiento a indagar al respecto en toda suerte de archivos que obren en su poder, cualquiera que sea su formato o soporte [art. 2.1 a) LTPA]. Y esta actividad, en el asunto que nos ocupa, en modo alguno puede reconducirse al supuesto previsto en el art. 18.1 c) LTAIBG, toda vez que [...] la noción de “reelaboración” no “equivale a información cuyo volumen o complejidad hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante” (así, por ejemplo, Resolución 108/2018, FJ 5º)”. En el mismo sentido se expresa la R 243/2020 que, igualmente, rechaza la causa de inadmisión basada en la inexistencia de una aplicación informática en la solicitud formulada a un Ayuntamiento de diferente información sobre las horas extras realizadas por su personal que este ha de buscar “en toda suerte de archivos que obren en su poder, cualquiera que sea su formato o soporte”.

³³⁵ Deber que el Consejo destacó ya en la R 37/2016 y ha reiterado en otras muchas posteriores como las RR 176/2019 o 241/2020.

³³⁶ RR, entre otras en igual sentido, 326/2018, 60/2019, confirmada por la Sentencia 146/2020, del JCA n.º 9, de Sevilla, 126/2019 y 358/2019.

dando así satisfacción siquiera parcial a las pretensiones del interesado³³⁷. Así, ha negado, en un análisis atento a las circunstancias de cada supuesto, que exceda de un tratamiento informático de esas características, “el cotejo de los extractos mensuales de las tarjetas con las fechas y horas de los desplazamientos” de determinado cargo público³³⁸, “la mera agregación o suma de datos”³³⁹, o la sola realización de copias de expedientes, aun cuando sea por un periodo amplio de tiempo³⁴⁰. Otras resoluciones han negado que sea precisa una reelaboración de la información “dada la sencillez en la determinación de los datos solicitados”³⁴¹.

En definitiva, “la acción de reelaboración”, “el tratamiento informatizado de uso corriente”, nos sitúan ante claros conceptos jurídicos indeterminados cuya apreciación resulta inseparable de la tarea que, en cada caso, requiera ofrecer la información solicitada, de ahí que quepa reiterar la relevancia que la motivación adquiere en estos supuestos, la importancia de que la resolución de inadmisión contenga “una argumentación suficiente”³⁴², desestimándose la reclamación cuando, sencillamente, “la Administración interpelada no ha proporcionado ninguna argumentación sustantiva sobre la pertinencia de aplicar este motivo de inadmisión al caso que nos ocupa”³⁴³. El análisis de las resoluciones de la autoridad andaluza sobre esta causa de inadmisión nos deja, no obstante, como conclusión última

³³⁷ Como afirma, por ejemplo, en las RR 431/2018 o 344/2019.

³³⁸ R 452/2018 en una solicitud de información sobre “relación detallada de los gastos de alojamiento, manutención y de locomoción de viajes institucionales que aparecen publicados en el Portal de Transparencia abonados a la Presidenta de la Junta y de las personas titulares de las Consejerías correspondientes a los años 2015 y 2016”.

³³⁹ Tarea que es la que el Consejo estima necesaria para dar respuesta a la solicitud planteada al Servicio Andaluz de Salud de “información provincializada y total del número de trabajadores de la Agencia con contrato indefinido, con especificación de qué personal es laboral y cuál funcionario de carrera o interino” (R 75/2016), en la petición al Ayuntamiento de Los Barrios del “Listado de todos los puestos de trabajo que ocupan los empleados públicos de este Ayuntamiento, que hayan sido adscritos por Decreto o cualquier otra resolución, y que hayan percibido retribuciones complementarias en concepto de gratificaciones y, además, se detallen los montantes percibidos en concepto de estas gratificaciones durante los años 2016 y 2017” (R 70/2018), en la que se interesaba por la cantidad facturada por el Ayuntamiento de Jerez de la Frontera como cliente de doce sociedades mercantiles que operan en el ámbito de la comunicación y que aparecen identificadas en el escrito de solicitud (R 285/2018) o en la que requería información sobre el “gasto total ocasionado por el importe de honorarios de profesionales (abogados y procuradores) abonados por la Junta de Andalucía desde el año 2010 hasta el último ejercicio contablemente cerrado, generados en la defensa procesal de altos cargos pertenecientes o que hayan pertenecido a la Junta de Andalucía en procedimientos judiciales”, preferiblemente desglosados por anualidades (R 1/2019). Otros supuestos en los que el Consejo rechaza que la tarea consistente en una “agregación o suma de datos” sirva para apreciar la causa de inadmisión pueden encontrarse en las RR 136/2016, 108/2018 o 102/2021.

³⁴⁰ Que era, justamente, lo que pretendía la solicitud objeto de la R 262/2019.

³⁴¹ Como el CTPDA sostuvo que ocurría ante “la tarea de identificar si el órgano reclamado cuenta o contó con una instrucción propia para elaboración de las normas” (R 39/2016) o en la petición sobre el número de matriculas de honor concedida en el curso 2016/17 en un centro de enseñanza de la Comunidad, que “es reconducible” al “tratamiento informatizado de uso corriente” a que se refiere el artículo 30 c) LTPA (R 68/2018).

³⁴² Como apreció en el supuesto examinado, por ejemplo, por la R 358/2019.

³⁴³ En tal sentido, RR 14/2020, 179/2020 o 297/2020, expresivas de otras muchas que se manifiestan en los mismos términos.

–igual ocurre con las del Consejo estatal³⁴⁴–, una aplicación claramente restrictiva del motivo de inadmisión que, en último término, se reduce a los supuestos en los que el sujeto llamado a ofrecer la información ha de proceder a elaborarla a partir de los documentos de los que ya dispone. No se aprecia, sin embargo, que la falta de medios, como con carácter general reconoce el Criterio Interpretativo del CTBG, sea, realmente, para la autoridad andaluza una circunstancia que valga para justificar la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIPBG. El reconocimiento de la existencia de “un deber de buscar la información por parte de los sujetos obligados” y su negativa a que el simple hecho de que la información “no se encuentra en base de datos automatizadas” sea determinante para la aplicación de la causa, hace, en efecto, de esa falta de medios un supuesto muy marginal. En la consolidación de la interpretación del presupuesto de hecho de este precepto a partir de la necesidad de elaborar un “informe expreso”, un “documento ad hoc”, lo que es lo mismo, de actuar, en términos que el Consejo estatal repite con frecuencia, sobre “lo que se posee para conseguir un resultado diferente”³⁴⁵, ha resultado decisivo, sin duda, el aval prestado por el Tribunal Supremo que entiende que esa acción de reelaboración a la que la norma vincula la causa de inadmisión supone “someter a un tratamiento previo” la información “con que se cuenta para obtener algo diferente de lo que se tiene”³⁴⁶. En realidad, se puede decir que han sido las autoridades de transparencia las que han delimitado los términos en los que debe ser entendidos el motivo de inadmisión en una interpretación que, al verse respaldada por el alto tribunal, se refuerza y consolida y es difícil, por tanto, pensar que pueda variar, a menos a corto plazo. De hecho, todas las resoluciones del CTPDA, al igual que las del resto de autoridades de control, apoyan ya en esa jurisprudencia su interpretación sobre el motivo de inadmisión fundado en esa necesidad de confeccionar la información a partir de los datos de los que se dispone³⁴⁷.

³⁴⁴ Como expuse en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 574-597). Las resoluciones dictadas con posterioridad a la publicación de esta obra, tanto las que aceptan la causa de inadmisión –entre las más recientes, 61/2021, de 21 de mayo, 134/2021, de 11 de junio, 150/2021, de 16 de junio, 158/2021, de 30 de junio, 177/2021, de 1 de julio, 215/2021, de 23 de julio, 217/2021, de 21 de julio, y 339/2021, de 12 de agosto–, como las que la rechazan –como son los casos, entre otras, de las RR 42/2021, de 6 de mayo, 61/2021, de 21 de mayo, 228/2021, de 28 de julio, o 225/2021, de 22 de julio–, vienen, además, a confirmarlo.

³⁴⁵ Por ejemplo, en la Resolución 28/2019.

³⁴⁶ Es la tesis que mantuvo la STS de 16 de octubre de 2017 (1547/2017) y que confirma la de 3 de marzo de 2020 (600/2018). En “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 597-604) puede encontrarse una exposición detallada de los pronunciamientos judiciales recaídos en la materia.

³⁴⁷ Como puede comprobarse, en el caso de la autoridad andaluza y a título puramente ejemplificativo, en las RR 201/2021 o 212/2021.

e) Solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”

Las solicitudes de acceso son inadmisibles también, en aplicación del artículo 18.1.d) LTAIPBG, cuando se dirijan “a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”, supuestos en los que el órgano que la acuerde deberá indicar en su resolución el que, “a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”. Se trata de una causa que, en principio, ha de considerarse excepcional, pues lo normal será que ese órgano incompetente sepa, o pueda averiguarlo sin mayor dificultad, aquel al que, por serlo, debe reenviarle la petición. Nada dispone la LTPA sobre una inadmisión que, como señala el CTPDA, en el mismo sentido que el estatal³⁴⁸, se vertebró en torno a dos presupuestos claros: que la solicitud se dirija “a un órgano en el que no obre la información, y éste desconozca el competente”, pues, de conocerlo, deberá remitírsela en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.1 de la propia LTAIPBG³⁴⁹.

Aunque la interpretación de las autoridades de control no deja dudas sobre los supuestos en los que procede la aplicación de este motivo de inadmisión y su limitado alcance, no puede dejar de reconocerse la imprecisión de la norma que lo recoge, toda vez que, si un órgano inadmite por desconocimiento del aquel que pueda tener la información, difícilmente podrá indicar al solicitante, como le exige el artículo 18.2, el que “a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”. El propio Tribunal Supremo ha manifestado que le basta, para dar cumplimiento a este precepto, “con aventurar una conclusión lógica sobre qué

³⁴⁸ Como puede comprobarse en las RR 173/2021, 212/2021 y 345/2021, que remiten a la interpretación que ya fijaran sus primeras resoluciones sobre esta causa de inadmisión.

³⁴⁹ Así lo mantuvo ya en la R 47/2016 que niega la causa de inadmisión en una solicitud dirigida al “Consortio Parque de la Ciencia” de Granada, sobre información que, en algunos de sus extremos, obra en poder de la Consejería competente “a la que debió y debe remitir el órgano reclamado la solicitud de información”. Por su parte, la R 26/2019 considera contraria a Derecho la decisión del Instituto Municipal de Deportes de Sevilla, que “en lugar de resolver que el interesado presentara la solicitud a dichos órganos, debió proceder a reenviar la misma al Ayuntamiento y a LIPASAM, de acuerdo con lo previsto en el transcrito art. 19.1 LTAIBG”, al igual que la R 72/2019 estima que la Viceconsejería de Empleo, Empresa y Comercio “no ofreció una solución correcta al inadmitir la solicitud con base en lo previsto en el art. 18.1 d) y 18.2, ambos de la LTAIBG”, pues “dado que conocía el Ministerio al que había de dirigirse”, una solicitud de información sobre cursos de formación en las zonas mineras del carbón correspondientes a ayudas concedidas por parte de FUNDESFOR, “es claro que resultaba de aplicación lo prevenido en el artículo 19.1 LTAIBG”. La R 323/2021, en otro de los ejemplos que puede ofrecerse, tampoco estima la causa de inadmisión en una solicitud a la Agencia Pública Andaluza de Educación de información que esta no tenía pero en la que resulta difícil aceptar la causa de inadmisión, ya que “la evidente facilidad de una consulta de la Agencia a los órganos centrales y periféricos de la Consejería de Educación y Deportes, con los que mantienen una relación de vinculación o dependencia, dificultan entender que la entidad reclamada no pudiera conocer el órgano competente”. La R, sin embargo, 327/2021 considera correcta la actuación del Ayuntamiento que remite la solicitud sobre “diversa documentación referida a obras, semáforos y señalizaciones” a la Gerencia Municipal de Urbanismo, en “donde constan los expedientes solicitados”, aunque destaca, sin embargo, el incumplimiento de la norma, al no haberse comunicado dicha circunstancia al reclamante.

órgano sea el competente”³⁵⁰. Además, y de otra parte, el artículo 18.1.d) suscita dudas importantes en su conexión con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la propia Ley –el Consejo estatal se refiere, con frecuencia, a cómo “ambos preceptos son confundidos habitualmente”³⁵¹ y “puede alegarse cierta contradicción entre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.d) y el acto de trámite del art. 19.1”³⁵²–. En suma, estamos ante una causa necesitada de una mejor definición legal³⁵³, aunque su aplicación no suscite especiales problemas.

f) Solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo”

La quinta y última causa de inadmisión, recogida en la letra e) del artículo 18.1 LTAIPBG, engloba, en realidad, dos motivos diferentes, el referido a solicitudes “manifiestamente repetitivas” y el que recae sobre aquellas que “tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. Ambos cuentan con la interpretación del CTBG expuesta en su Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, que, de nuevo, inspira la doctrina de las autoridades autonómicas³⁵⁴ y, desde luego, la del Consejo andaluz³⁵⁵. En su exposición procede, pues, diferenciar entre un supuesto y otro.

– Las solicitudes “manifiestamente repetitivas”

El CTPDA fijó ya en su R 37/2016, de la que parten otros muchos pronunciamientos posteriores, la interpretación de este supuesto de inadmisión en una línea que, como reconocerá enseguida³⁵⁶, es la asumida por el CTBG en ese Criterio Interpretativo. En términos, efectivamente coincidentes con los de este Consejo³⁵⁷,

³⁵⁰ Sentencia de 3 de marzo de 2020 (306/2020).

³⁵¹ Por ejemplo, en su R 254/2018.

³⁵² Como manifiesta, entre otras, la R 357/2018.

³⁵³ También doctrinalmente se ha puesto de manifiesto el carácter contradictorio de uno y otro precepto. Así, por S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 225) o por L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, op. cit, pp. 16-7).

³⁵⁴ Como puede verse en las Resoluciones 172/2020 y 91/2021 del Consejo valenciano; 12/2020 y 10/2021 del Consejo de Aragón; 255/2020 del Comisionado de Transparencia de Canarias; 9/2021, 59/2021, 68/2021 y 95/2021 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León; 13/2021 y 37/2021 de la Comisión vasca; o Acuerdos 34/2019 y 18/2021 del Consejo navarro.

³⁵⁵ Como lo demuestran, entre las más recientes, las RR 58/2021, 102/2021 o 234/2021.

³⁵⁶ R 85/2016.

³⁵⁷ Criterio que sostiene que una solicitud tendrá tal carácter cuando presente “de forma patente, clara y evidente” alguna de las circunstancias siguientes: a) “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo

para la autoridad andaluza, a los efectos de enjuiciar si una solicitud incurre o no en la causa de inadmisión, “es preciso tomar en consideración y valorar los siguientes criterios: un criterio subjetivo, puesto que la petición de información debe ser formulada por el mismo solicitante y ha de ser dirigida al mismo sujeto obligado al cumplimiento de la legislación de transparencia; un criterio objetivo, ya que la solicitud ha de ser idéntica o sustancialmente similar a otra formulada con anterioridad; un criterio cronológico, toda vez que el tiempo transcurrido entre la contestación dada a la previa petición de información y la nueva solicitud puede ser relevante desde el punto de vista de la actualización de la información, decayendo el carácter repetitivo de la misma; y, por último, para que pueda apreciarse el carácter manifiestamente reiterativo de una solicitud, es necesario que la formulada con anterioridad haya generado una respuesta expresa de la entidad a la que se pide la información (sea o no denegatoria), o, en caso de silencio, que el solicitante haya reclamado contra la resolución presunta y se haya resuelto la reclamación por este Consejo o por la jurisdicción contencioso-administrativa”.

La aplicación de esta doctrina a los distintos supuestos en los que se le ha planteado la posible aplicación de la causa de inadmisión, ha llevado al Consejo, desde un análisis, de nuevo, atento a las circunstancias de cada caso, a rechazar el carácter repetitivo de la solicitud en supuestos, por ejemplo, en los que la anterior se había formulado al amparo no de la legislación de transparencia, sino de la Ley de procedimiento administrativo común, que no constituye “un adecuado término de comparación para apreciar” su concurrencia³⁵⁸; cuando la primera, igual a

18”, supuestos en los que “la respuesta debe de haber adquirido firmeza”; b) “Coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y, habiéndose admitido a trámite, se hubiera ofrecido ya la información sin que hubiera existido ninguna modificación real o legal sobre los datos en su momento ofrecidos”, hipótesis en las que la nueva resolución deberá justificar “adecuadamente la ausencia de modificación de los datos inicialmente ofrecidos”; c) “El solicitante o solicitantes conocieran de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante”; d) “Coincidan con otra u otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, de tal forma que las solicitudes presentadas no hubieran finalizado su tramitación”; y e) “Cuando fueran de respuesta imposible, bien por el contenido o por razones de competencia y así se hubiera notificado y justificado al solicitante de la información”. El Consejo ofrece además unas “reglas complementarias” para una “mayor claridad” en la delimitación de estos supuestos. Las siguientes: 1) “Cuando se trate de peticiones cuyo texto sea coincidente, habrá de tenerse en cuenta que, en ningún caso, la concurrencia de varios demandantes solicitando una misma información ha de considerarse reiterativa por la simple coincidencia del texto, que puede deberse a la aprobación de modelos, formularios o plantillas facilitadoras del ejercicio del derecho de acceso individual respecto a cuestiones que pueden afectar a una o varias personas o bien a colectivos”, casos en los que “es obligatorio considerar a cada peticionario individualmente”; 2) “Si la petición es colectiva y entre los que la suscriben hubiera uno o varios peticionarios que ya hubieran presentado anteriormente una solicitud susceptible de ser considerada reiterativa”, solamente “se aplicará la causa de inadmisión a dicha o dichas personas, continuando la tramitación respecto del resto”; y 3) La resolución de inadmisión deberá ser motivada, motivación que “incluirá la referencia a la respuesta o respuestas anteriores de las que trae causa la decisión de inadmitir”.

³⁵⁸ Y ello, añade el Consejo, “fundamentalmente porque la configuración del derecho de acceso a la información pública que realiza la vigente legislación en materia de transparencia es cualitativamente

la posteriormente presentada, no ha recibido respuesta³⁵⁹, criterio mantenido también por algún pronunciamiento judicial³⁶⁰; en supuestos, en tercer lugar, en los que la solicitud que se menciona “para justificar el carácter reiterativo”, fue “formulada por una tercera persona”³⁶¹; o en hipótesis en las que se comprueba que “la información solicitada no es idéntica o coincidente” con la de la petición anterior, “sino que se refiere a espacios temporales distintos”³⁶², “difiere en uno y otro caso”³⁶³. Por el contrario, ha aceptado el motivo de inadmisión en supuestos en los que constata que, efectivamente, la nueva solicitud es “idéntica a una formulada con anterioridad”, lo que supone que “el órgano reclamado ya ofreció respuesta a la información que ahora se demanda” y que, al no impugnarse, adquirió la condición de “un acto firme y consentido”³⁶⁴, sin que pueda naturalmente admitirse, como en ocasiones intuye el Consejo, el intento del solicitante, a través de una segunda resolución, de prolongar artificialmente “el plazo perentorio de un mes establecido para la interposición de las reclamaciones”³⁶⁵. También considera repetitiva aquella petición coincidente con una anterior que se presenta cuando la Administración no ha resuelto disponiendo aún de plazo para ello, pues “no resulta justificado,

distinta al modo en que ese derecho quedaba conformado en la anterior versión de la Ley 30/1992” (R 42/2016, confirmada por la S. 268/2018 del JCA n.º 8 de Sevilla).

³⁵⁹ Así se entiende por la R 143/2019 ante una solicitud de información que se había, efectivamente, presentado dos veces, pero “en la medida en que la primera petición no recibió una resolución formal expresa de la entidad interpelada, y dado que frente al silencio no se reclamó [...], se hace evidente que no puede considerarse que la solicitud en cuestión sea manifiestamente repetitiva”.

³⁶⁰ Concretamente por la S. 268/2018 del JCA n.º 8 de Sevilla, que confirma la R 42/2016 del CTPDA, que señala que las primeras solicitudes formuladas, al amparo, además, de la Ley 30/1992 “no recibieron respuesta alguna por parte de la Administración, por consiguiente, basándose la inadmisión por ser la solicitud manifiestamente repetitiva conforme al artículo 18.1.e), en un límite derivado del principio de buena fe, es claro que no concurre cuando es la Administración quien no da respuesta a la solicitud del administrado, y ante la falta de respuesta, éste reitera su solicitud, lo cual es perfectamente legítimo si se tiene en cuenta la obligación legal de la Administración de resolver y la consideración del silencio como una ficción en beneficio del administrado que le posibilita bien esperar a que aquélla cumpla con su obligación o bien entender desestimada la solicitud para acudir a la vía judicial”.

³⁶¹ Por lo que, como manifiesta la R 37/2020, es “evidente que no se cumple el criterio subjetivo” consistente en que las solicitudes procedan de la misma persona, necesario, entre otros, para que proceda la causa de inadmisión. La resolución será confirmada por la SJCA n.º 13 de Sevilla, 188/2020, que concluye que las “circunstancias” alegadas en defensa de la concurrencia del motivo de inadmisión establecido en el artículo 18.1.e) no “aparecen debidamente razonadas”.

³⁶² Así, en la primera se habían solicitado todas las actas de plenos tanto ordinarios como extraordinarios y urgentes, y las actas de sesiones de Junta de Gobierno Local, desde mayo de 2015 hasta la fecha (1 de febrero de 2016); en la segunda, las actas de esas mismas sesiones a partir de abril de 2016 (R 82/2017).

³⁶³ Como el Consejo entendió que sucedía en el supuesto examinado por la R 426/2018 en la que, aunque reconoce que las peticiones contenidas en ambas solicitudes “se refieren a materias estrechamente relacionadas e, incluso, en algunos aspectos prácticamente coincidentes, no cabe apreciar que las dos solicitudes sean idénticas o sustancialmente similares”, habida cuenta de que “la solicitud inadmitida por repetitiva versa sobre “documentos” (copias de facturas, etc.)”, mientras que con la anterior “la interesada no pretendía el acceso a ninguna documentación, sino -para decirlo en los términos del art. 2 a) LTPA- conocer determinados “contenidos”. Y fue precisamente la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento a esta última solicitud la que condujo a la reclamante a formular un nuevo escrito de solicitud con un alcance y objeto diferentes”.

³⁶⁴ Supuestos de este tipo se encuentran en las RR 58/2016, 85/2016, 53/2017, 275/2018, 163/2019, 165/2019, 360/2019, 35/2021 o 38/2021.

³⁶⁵ Como apreció en el supuesto examinado por la R 58/2016.

por elementales razones de eficiencia y economía procedimental, mantener abiertos diversos expedientes sobre pretensiones de información idénticas” y, en consecuencia, aplicar la causa de inadmisión³⁶⁶. Como ocurre con todas las causas de inadmisión, para su apreciación por el Consejo resulta fundamental la motivación que de ella se ofrece, en este caso, se considera “presupuesto indispensable” que la Administración que la invoca identifique “un adecuado término de comparación que permita constatar dicho carácter repetitivo”, es decir, que determine la solicitud anterior que considera “idéntica o sustancialmente similar” a aquella sobre la que debe resolver. De no ser así, la causa alegada no podrá prosperar³⁶⁷.

– Solicitudes abusivas

El artículo 18.1.e) LTAIPBG permite, de otra parte, la inadmisión de las solicitudes que tengan “un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”, supuesto, como señalamos, objeto, también, de interpretación por el CTBG en su Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio³⁶⁸, cuyas directrices afirma seguir el CTPDA. Su doctrina sobre este motivo de inadmisión puede ser sintetizada en las siguientes ideas básicas.

Las solicitudes son abusivas, desde “una aproximación objetiva a esta noción”, cuando “en sí mismas consideradas, entrañen una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA”. Así quedó establecido en una

³⁶⁶ En tal sentido, R 376/2020.

³⁶⁷ En términos de la R 40/2020, en el mismo sentido de otras, tanto anteriores –como las RR 168/2019 y 18/2020–, como posteriores –así las RR 102/2021, 234/2021 o 243/2021–.

³⁶⁸ Este Criterio considera que existen “dos elementos esenciales” para la aplicación del motivo de inadmisión: a) Que “el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo”, pues “el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho”; y b) Que “el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley”. Así se considera que “una solicitud puede entenderse abusiva cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos” siguientes: 1) “Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”; 2) “Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”; 3) “Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros”; y 4) Cuando sea “contraria a las normas, las costumbres o la buena fe”. El Criterio especifica también cuando una solicitud está “justificada con la finalidad de la Ley”, criterio del que sirve la LTAIPBG en su delimitación del presupuesto de hecho recogido en su artículo 18.1.e): cuando “se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos, conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas”. No lo estará, sin embargo, cuando “no pueda ser reconducida” a ninguna de estas finalidades “de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”, tenga por “finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública” según la definición que ofrece la Ley, o “cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa”.

de las primeras resoluciones en las que el Consejo hubo de pronunciarse sobre esta causa, la R 37/2016³⁶⁹, y han reiterado otras muchas posteriores. Desde este parámetro, identificado a partir de conceptos jurídicos claramente indeterminados, el Consejo, en un análisis obviamente inseparable de la información objeto de cada solicitud y de las circunstancias que la rodean, valora –estamos ante un motivo de inadmisión extraordinariamente invocado–, su posible concurrencia. La finalidad que se pretende al ejercitar el derecho de acceso resulta así, y en la mayoría de las ocasiones, la razón determinante para que el Consejo admita la causa de inadmisión al advertir un “uso desviado o torticero de la legislación reguladora de la transparencia”, esa “utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA”, circunstancia que ha apreciado, por ejemplo, “en cuanto trasluce una voluntad de perjudicar el normal funcionamiento del centro”, en la solicitud de información sobre un centro educativo por un solicitante, empleado del mismo durante catorce años, al que ya se ha proporcionado “una ingente información sobre el reiterado centro educativo, bien por la concesión directa del acceso por parte de la Delegación, bien a través de resoluciones de este Consejo”³⁷⁰; o en supuestos en los que la información requerida ya era conocida por el solicitante, por lo que su petición no satisface la obligación de ejercer el derecho de acceso “con respeto a los principios de buena fe e interdicción del abuso de derecho” (artículo 8 a) LTPA)³⁷¹. También ha estimado que “hubo una extralimitación en el ejercicio del derecho”, en otro de los supuestos que se encuentran, en aquel solicitante que, además de conocer buena parte de la información, al habersele “puesto de manifiesto en distintas ocasiones tanto en vía administrativa como judicial”, no persigue, en buena medida, “sino poner en cuestión hechos declarados probados por el órgano jurisdiccional competente”³⁷². Por el contrario, el Consejo no ha admitido que exista esa desviación de la finalidad propia de la legislación de transparencia, alegada por la Administración y con los propios datos que esta aporta, por el mero hecho de que la petición la haya presentado “un solicitante que de forma insistente ejercita su derecho de acceso ante la misma Administración”, pues es preciso, además, que quede demostrada “una utilización manifiestamente injustificada, inadecuada o impropia de la LTPA”³⁷³; porque “se recurra al derecho

³⁶⁹ En un supuesto en el que no apreció su existencia en una solicitud de información a la Universidad de Sevilla.

³⁷⁰ R 72/2020. En el mismo sentido se habían expresado las RR 31/2021, 50/2021 y 58/2021, en reclamaciones, todas ellas, interpuestas por el mismo solicitante de información.

³⁷¹ Como entendió la R 214/2020 que ocurría en un supuesto en el que “el dato solicitado por la reclamante, referido a la fecha a partir de la cual se comenzaron a grabar las sesiones de los consejos” de un departamento universitario, ya le era conocido, “puesto que fue ella misma la que solicitó la grabación de las reuniones del Consejo de Departamento”.

³⁷² R 257/2020, en una solicitud en la que se pedía información sobre diversos aspectos relacionados con la salud y la prevención de riesgos laborales.

³⁷³ R 73/2021 que cita otras anteriores en el mismo sentido.

de acceso en condición de investigador local sobre temas del municipio³⁷⁴; o en solicitudes cuyo objeto constituye claramente información pública, amparada además, en algunos casos, por un deber de publicidad activa, como puede ser la materia contractual³⁷⁵. Resulta de interés reparar en que aunque el CTPDA afirma resolver con la vista puesta en la interpretación de la autoridad estatal, cuyo criterio interpretativo sobre esta causa de inadmisión suele citar expresamente, se aparta, sin embargo, significativa y certeramente, a nuestro juicio, de ella, al eludir identificar, como hace el Consejo estatal, la finalidad propia del derecho de acceso reconocido por la LTAIPBG con los términos en los que esta queda definida en su Preámbulo, que “los ciudadanos puedan conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”³⁷⁶, desconociendo así que pueden existir otras razones que lleven a una persona a formular legítimamente una petición de acceso, como, por ejemplo, el desarrollo de una tarea investigadora, que como hemos visto la autoridad andaluza acepta³⁷⁷, o, incluso, la obtención de información para el ejercicio de sus derechos³⁷⁸. Esta interpretación del CTBG ha sido, no obstante, cuestionada por la STS de 12 de noviembre de 2020³⁷⁹, ante lo que, como he expuesto en un

³⁷⁴ R 143/2019. Fue aquí el Banco Santander, en sus alegaciones en su condición de posible tercero afectado por la información solicitada, el que, con dicho fundamento, puso sobre la mesa la causa de inadmisión en una solicitud de información planteada a “Gestión integral de Aguas (GIAHSA), en relación con la refinanciación de su deuda. Recuerda además el Consejo, en apoyo de sus tesis, que “en ningún caso es necesaria la motivación de las solicitudes (artículo 17.3 LTAIBG)”, sin que quepa percibir tampoco que tuviera como finalidad “poner en dificultades económicas tanto a GIAHSA como a los prestamistas”.

³⁷⁵ Supuesto en el que como manifiesta la R 168/2019 respecto de una solicitud de información sobre determinados datos relativos a los contratos suscritos entre un municipio y determinada empresa relacionados con la canalización y entubación del agua potable, no puede aceptarse que exista una desviación de la finalidad de la Ley. Tampoco en el supuesto analizado por la R 234/2021, el Consejo llega “a la plena convicción de que el solicitante actuase quebrantando “los principios de buena fe e interdicción de abuso de derecho” que deben orientar el ejercicio del derecho de acceso de conformidad con el art. 8 a) LTPA”, en una petición de información sobre los planos de ocupación de determinados locales y “toldos y elementos de la vía pública autorizados a dichos locales”, como tampoco había llegado a ella en el examinado por su anterior R 90/2019, confirmada por la SJCA nº. 10, de Sevilla, 22/2020, que lo es, a su vez, por STSJA, dictada en el recurso de apelación 1475/2020, en un supuesto en el que se discutía si en la solicitud a un Colegio profesional de información sobre el proceso electoral había “un ejercicio abusivo del derecho de acceso, que entraña además una interferencia ilegítima en la actividad colegial al tratar de atribuirse competencias y funciones de control de legalidad que atañen al poder judicial y a las administraciones públicas”.

³⁷⁶ Como puede comprobarse en las RR, entre otras, 251/2021, 266/2021, 271/2021, 272/2021, 317/2021, o 439/2021, en las que acepta la existencia de una desviación de la finalidad propia de la LTAIPBG, o en las RR 136/2021, 220/2021, 230/2021, y 246/2021, en las que, por el contrario, se rechaza.

³⁷⁷ R 143/2019. O, también, R 57/2021, que resuelve una reclamación en relación con una solicitud formulada por quien está realizando una tesis doctoral con el objeto de obtener información a los efectos de su investigación.

³⁷⁸ Esta interpretación del CTBG fue valorada críticamente, entre otros autores, por J.L. BELTRÁN AGUIRRE, “Capítulo V. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Regulaciones especiales”, en la obra por el coordinada *Transparencia y acceso a la información pública*, Estudio teórico-práctico de las Leyes forales 5/2018, de 17 de mayo y 2/2018, de 13 de abril, op. cit. pp. 193-200.

³⁷⁹ 1519/2020. El Tribunal declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de mayo de 2019 (JUR 2019/200672), que confirmaba la Sentencia 94/2018 del JCCA, nº. 2, de 9 de julio de 2018, avalando así la Resolución del CTBG 333/2017, de 6 de octubre, que

trabajo anterior³⁸⁰, cabe esperar que el Consejo estatal matice su posición, lo que, hasta fecha muy reciente, no parece que empiece a producirse³⁸¹, en términos que exceden de nuestra atención aquí. Sí interesa indicar que el CTPDA se ha hecho eco, en sus últimas resoluciones, de esta sentencia del alto tribunal en apoyo de su interpretación, que es la correcta a nuestro juicio, según la cual “el concepto de información pública previsto en el artículo 2 a) LTPA no incluye ninguna referencia a los intereses u objetivos a alcanzar con la solicitud”³⁸².

Singular atención debe prestarse, dentro del ámbito de las solicitudes abusivas, a aquellas que tienen por objeto una información amplia o extensa. La posición del CTPDA sobre el particular es clara en el sentido de que “no cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG”, supuestos para los que tanto la LTAIPBG como la LTPA prevén la posible ampliación del plazo de resolución. Ahora bien, como reconoce, entre otras, en su R 143/2019, “a partir de la Resolución 181/2018 venimos sosteniendo que, en determinadas circunstancias, cabe catalogar como abusivas las “peticiones de información que, dado su excesivo volumen o la extrema dificultad que conlleva su examen, pueden entrañar una desmesurada carga para la autoridad pública interpelada hasta el punto de entrañar un serio

negaba al solicitante el listado de la correspondencia que había enviado y recibido durante su permanencia en el Centro Penitenciario Madrid VI porque, “aunque sea información pública”, difícilmente puede incardinarse dentro de la finalidad citada, persigue un mero interés privado”. Para el alto tribunal, sin embargo, nada se opone a que esa finalidad “no pueda encontrar apoyo en el Preámbulo de la Ley, sin perjuicio además de que una solicitud “por razones de interés privado legítimo” puede “contribuir -de forma indirecta si se quiere- a esa finalidad de la LTAIBG”. Pero, además, la interpretación del Consejo no encuentra fundamento en las disposiciones que regulan el ámbito de aplicación de la Ley, su objeto y límites al derecho. Aunque el Tribunal no se adentra en la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) “porque no es citada como tal en la sentencia impugnada ni en ninguna de las resoluciones de las que trae causa”, advierte que “como hipótesis podría plantearse que la denegación del CTBG del acceso a la información pública encuentra respaldo” en ella, “pues al fin y al cabo, en dicha causa de inadmisión aparece citada “la finalidad de la ley”, y “el motivo determinante de la denegación... consistió en que el interés privado que guía al recurrente no tiene encaje, de acuerdo con la sentencia impugnada y la resolución del CTBG, con las “finalidades” de la LTAIBG expresadas en su preámbulo”, argumento, sin embargo, que, como decimos, rechaza.

³⁸⁰ “El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones sobre las que reflexionar ante una posible modificación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, en prensa.

³⁸¹ De hecho, M. A. BLANES CLIMENT pudo escribir en su *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*, el 17 de abril de 2021, que “Transparencia ignora al Supremo por considerar abusivas las solicitudes de información que tienen un interés particular”, ofreciendo como ejemplos de ello las RR del CTBG 763/2020 y 772/2020.

³⁸² R 702/2021 en la que el Consejo rechaza que “tenga un carácter abusivo y que no esté relacionado con la finalidad de la Ley” el acceso a unos “cuestionarios de un proceso selectivo” que “permitiría a cualquier persona evaluar el funcionamiento de la Administración en el desarrollo de un proceso selectivo, interés que sin duda no solo beneficia a los participantes en el mismo sino a toda la ciudadanía, ya que permitiría someter a escrutinio la acción de los responsables públicos y conocer bajo qué criterios actúan”, destacando, además, que “el solicitante no motivó su solicitud inicial ni incluyó en la misma una concreta finalidad: fue la Diputación la que, en la respuesta ofrecida, interpretó la finalidad de la solicitud en un determinado sentido, sentido que utilizó posteriormente para fundamentar su carácter abusivo y consecuente inadmisión”.

obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones”³⁸³. Fue, en efecto, esa resolución de 2018 la que fijó, en términos que continúan sirviendo de base a las resoluciones más recientes, la posición del Consejo en esta materia³⁸³, aceptando la posible inadmisión de “aquellas solicitudes de información cuyo desmesurado volumen o extensión pueden llegar a obstaculizar el normal funcionamiento de la Administración”, interpretación, afirma, a la que apunta el Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio, del CTBG al considerar abusiva una solicitud que para de ser atendida requiere “un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos”. Tampoco, añade, puede pasar inadvertido que el legislador andaluz “fue consciente de los efectos perturbadores que pueden tener para el sistema de transparencia este tipo de solicitudes”, por lo que “al enumerar en su artículo 8 las obligaciones a las que están sujetas los solicitantes”, incluyó la de “realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición [...]”³⁸⁴. En

³⁸³ Como puede constatarse en las RR, entre otras, 326/2018, 327/2018, 60/2019, 126/2019, 228/2019, 262/2019, 344/2019, 358/2019, 18/2020, 72/2020, 186/2020, 257/2020, 74/2021 o 76/2021.

³⁸⁴ Las resoluciones que se pronuncian en estos términos enriquecen su razonamiento señalando como “no es infrecuente en Derecho comparado que se aborde de forma expresa el tratamiento que ha de darse a peticiones de información que, dado su excesivo volumen o la extrema dificultad que conlleva su examen, pueden entrañar una desmesurada carga para la autoridad pública interpelada hasta el punto de entrañar un serio obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones, ofreciéndole alternativas que, con las pertinentes cautelas, le permitan atemperar estos supuestos extremos. El artículo 6.3 del Reglamento de la Unión Europea, n.º 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos de las instituciones europeas, prevé que en el caso de “una solicitud de un documento de gran extensión o de un gran número de documentos, la institución podrá tratar de llegar a un arreglo amistoso y equitativo con el solicitante”. A partir de “esta reconocida posibilidad de que se concilien “los intereses del solicitante con los propios de una buena administración”, la jurisprudencia ha abierto cauces para hacer frente a “una solicitud de acceso a un número de documentos manifiestamente irrazonable [...], que genere por su mera tramitación una carga de trabajo capaz de paralizar sustancialmente el buen funcionamiento de la institución” [Sentencia de 13 de abril de 2005, caso Verein für Konsumenteninformation/Comisión (asunto T-2/03), par. 101]”. Esta Sentencia “admite explícitamente que se exceptúe la obligación de realizar un concreto e individual examen de la solicitud “con carácter extraordinario y únicamente cuando la carga administrativa provocada por tal examen se revelara extremadamente gravosa, excediendo así los límites de lo que puede exigirse razonablemente” (par. 112); posibilidad excepcional que se subordina a dos condicionantes fundamentales: de una parte, que incumbe a la institución la carga de probar la envergadura del carácter irrazonable de la tarea derivada de la solicitud; y en segundo término, una vez acreditado dicho carácter, que ha de procurar llegar a un arreglo con el solicitante (págs. 113 y 114)”. En la misma línea, “el Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos permite en su artículo 5.5 que la petición de acceso a un documento oficial sea rechazada si “es manifiestamente irrazonable”, supuesto del que la propia Memoria Explicativa del Convenio, pone como ejemplo la solicitud que “requiere una cantidad desproporcionada de investigación o examen””. También, concluye finalmente el Consejo, la inadmisión de solicitudes desproporcionadas constituye “una tendencia que se ha incorporado a la normativa propia de algunos Estados europeos. Así, la posibilidad de que las autoridades no atiendan las solicitudes que consideren abusivas (“vexatious requests”) se contempla expresamente tanto en la británica Freedom of Information Act de 2000 [Sección 14 (1)] como en la homónima Ley irlandesa de 2014 [Sección 15 (1) (g)]. Concepto jurídico indeterminado que engloba un heterogéneo grupo de supuestos, pero entre los cuales se incluyen aquellas peticiones que suponen una excesiva carga para la autoridad pública y el personal a su servicio, debiendo ponderarse a este respecto criterios tales como el periodo de tiempo al que se proyecta la solicitud, así como la extensión de la información requerida (véase por todas, en relación con

resumidas cuentas, no cabe descartar que la causa de inadmisión resulte aplicable a “solicitudes de información excesivamente voluminosas o complejas”. Ahora bien, ello constituye una posibilidad excepcional “sujeta a la observancia de los siguientes requisitos. En primer lugar, recae sobre el sujeto al que se dirige la solicitud la tarea de argumentar y acreditar el carácter manifiestamente irrazonable de la carga administrativa que le supone atender a la petición en cuestión. Motivación explícita de la cantidad desproporcionada de examen e investigación requerida para afrontar la solicitud que, además, debe fundamentarse en datos objetivos. Así, sin ánimo de ser exhaustivos, han de ser tomados en consideración el número y naturaleza de los documentos objeto de la petición, en el bien entendido de que un cuantioso número no predetermina necesariamente una desmesurada carga de trabajo, ya que ésta depende asimismo de la dedicación que precise un adecuado examen de los mismos. Asimismo, cabe ponderar a este respecto el periodo de tiempo al que se extiende la solicitud, pues la pretensión de abarcar un elevado número de años puede hacer irrazonable una petición que, aisladamente considerada, resultaría plenamente atendible sin mermar el regular funcionamiento de la institución”. En segundo término, y en cumplimiento del deber que le impone el artículo 8.b) LTPA, “antes de acordar sin más la inadmisión a *limine* de la solicitud, la Administración ha de agotar la vía de la colaboración para dar ocasión al interesado a que acote en términos razonables su petición inicial, armonizándose así en la medida de lo posible la pretensión del solicitante con el normal desenvolvimiento de la actividad propia del órgano interpelado”³⁸⁵. Son muy numerosas las ocasiones en las que, desde estos parámetros, el CTPDA ha valorado la concurrencia de la causa de inadmisión que, de nuevo, queda supeditada a un juicio de valor inseparable de las circunstancias de cada uno de los supuestos en que se plantea y que debe, además, partir siempre de la consideración de que la inadmisión constituye una “posibilidad excepcional”³⁸⁶. Una valoración que, en numerosos casos, le ha llevado a su aceptación³⁸⁷ y, en otros muchos, a su rechazo, al concluir que no se han

la primera de las leyes citadas, la Sentencia del Tribunal Superior, de 28 de enero de 2013, caso Dransfield v Information Commissioner and Devon County Council, en especial par. 29-33”.

³⁸⁵ El artículo 8.b) LTPA, entre las obligaciones del solicitante de la información, establece la de “realizar el acceso a la información de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, concretándose lo más precisamente posible la petición”, a cuyos efectos añade que “la Administración colaborará con la persona solicitante en los términos previstos en el artículo 31”.

³⁸⁶ Como señalan las RR 18/2020 o 75/2021, exponentes de otras muchas en el mismo sentido.

³⁸⁷ Así, por ejemplo, ha considerado abusiva la solicitud que demandaba información sobre “todas aquellas Circulares, Instrucciones, Directrices, Criterios etc. dictados hasta la actualidad y usada para la revisión de las RPT y para la determinación de la valoración de los factores (RFIDP) del complemento específico, con indicación de los actualmente vigentes”, pues la resolución de inadmisión “contiene una argumentación suficiente acerca del carácter extremadamente gravoso de la carga administrativa que conllevaría atender este extremo de la solicitud en sus propios términos”, dada “la voluminosa documentación que habría de examinarse, habida cuenta del alto número de puestos de trabajo afectados”, “las cuantiosas propuestas de modificación de tales puestos tramitadas en el largo periodo de tiempo al que se extiende la petición (casi treinta años)” y, sobre todo, que “la documentación requerida no se encuentra enteramente incorporada en el sistema informático de gestión de recursos humanos, por lo que es preciso una búsqueda individual

satisfecho los requisitos necesarios para su estimación³⁸⁸. La prueba ofrecida por el sujeto que invoca la causa de inadmisión resulta, por tanto, fundamental para el éxito o fracaso de la pretensión, como revelan tantas resoluciones del Consejo³⁸⁹, y ya, también, numerosos pronunciamientos judiciales³⁹⁰.

de cada expediente administrativo de modificación de la relación de puestos de trabajo en los diversos archivos, en función de su antigüedad” (R 181/2018). También ha considerado que presentaba tal carácter la solicitud cuya respuesta “requeriría un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrarla, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado”, pues “se está solicitando información desde el año 2000 de un número indeterminado de expedientes que afectan al ejercicio de competencias tan diversas como la tramitación de licencias urbanísticas, licencias de actividades, tramitación y gestión económica, actividades educativas, actividades de turismo, etc.” (R 326/2018). O aquella en la que ha quedado acreditado, por parte concretamente de la Agencia de Medio Ambiente y Agua, “la voluminosa documentación que habría de examinarse, habida cuenta del alto número de puestos de trabajo afectados (supera los 5.000) y de las asimismo elevadas modificaciones contractuales de tales trabajadores tramitadas en el largo periodo de tiempo al que se extiende la petición (12 años)”, lo que le supondría un ingente trabajo, “hasta el extremo de llegar a comprometer el normal desempeño de las tareas de la Agencia interpelada”, dada “la complejidad del análisis de dicha documentación: no existe un proceso que permita extraer de forma automática los datos [...] Todo ello, además, teniendo en cuenta que la información se requiere por anualidades, por lo que habrían de analizarse todos los periodos de contratación para determinar de forma acumulada en función de la duración de sus contratos quiénes acumulan tiempo de trabajo inferior a los 54 meses, o a los 96 meses, en función además del tipo de convenio colectivo, etc.” (R 358/2019). Finalmente, y en otro de los supuestos que pueden ofrecerse, se ha aceptado, también, el carácter abusivo de la solicitud, dada “la propia amplitud de los datos pretendidos (bonificaciones aplicadas a todas las licencias de obras y al IBI pagados por las empresas y particulares, especificando su cuantía inicial y la cantidad bonificada)” y “el hecho de que buena parte de la información esté sin informatizar, unido al largo periodo de tiempo al que se proyecta la petición (treinta años)” (R 344/2019).

³⁸⁸ Por ejemplo, en la solicitud relativa a información sobre todos los trabajadores, ya sean laborales o funcionarios, a los que “se les han detraído cantidades económicas de sus nóminas con motivo de haberse dado de baja por accidentes laborales o intervenciones quirúrgicas”, en los años 2015, 2016 y 2017, al no ofrecer el Ayuntamiento requerido “ningún dato objetivo que fundamente” un supuesto carácter abusivo de la solicitud “basado en “la cantidad de datos y cifras que habría que manejar ante una plantilla tan amplia como la de este Ayuntamiento” (R 85/2018); en la que interesaba, también de un Ayuntamiento, los “Pliegos/s y/o expediente/s relacionados con la canalización y entubación del agua potable”, realizada por determinada empresa durante el año 2017, dado, entre otras razones, que no “es posible concluir que atender a la solicitud suponga una desmesurada carga de trabajo para la entidad municipal” (R 168/2019); en la que pretendía acceder a información sobre “los expedientes de licencias de obras de infraestructura en la Supermanzana D en los últimos cinco años”, en la que, “evidentemente”, el Ayuntamiento no ha satisfecho los requisitos exigidos por el Consejo para que pueda “catalogarse la solicitud como abusiva” (R 262/2019); o en la que solicitaba el acceso a la “documentación que se aportó en el año 1999 para afirmar la titularidad del Ayuntamiento ante el Registro de la Propiedad de Ayamonte” del monte vecinal que, en contra de lo manifestado por el municipio, “no afecta enormemente al normal funcionamiento de los servicios públicos de este Ayuntamiento, especialmente atendiendo a los escasos medios personales de que dispone” (R 186/2020). En las RR 103/2016, 108/2017 o 70/2018 pueden encontrarse otros supuestos en los que el CTPDA ha estimado que no es posible concluir que la respuesta a la solicitud suponga una desmesurada carga de trabajo que justifique la aplicación de la causa de inadmisión.

³⁸⁹ Entre otras muchas, RR 40/2020 o 75/2021.

³⁹⁰ Como es el caso de la SJCA n.º 2 de Sevilla 176/2016 que desestima el recurso interpuesto contra la R 254/2018. Alegado por el Ayuntamiento demandado el carácter abusivo de la solicitud por la afectación que la respuesta a la petición de acceso podía tener para el servicio público, la sentencia rechaza su existencia “no sólo por constar expresamente delimitadas cuales eran dichas peticiones, sino por cuanto bien pudo el Ayuntamiento facilitar los expedientes para que fuera el mismo requirente el que localizara el objeto de su solicitud de información y no por ello se comprometía el servicio público ni la actividad del Ayuntamiento”. Recurrida en apelación, fue confirmada por la del TSJA en el recurso de apelación 2745/2019 que insiste en que “la supuesta afectación del servicio público no es excusa lícita para desconocer el derecho ciudadano a la información y transparencia, máxime habiendo transcurrido con creces el plazo de dos años desde la publicación de la Ley 19/2013 [...] y de la Ley 1/2014 [...] para que las entidades locales se adaptasen a las obligaciones que contienen”, a lo que añade que, “en cualquier caso, la eventual precariedad de medios del

2. LA TRAMITACIÓN

Cabe recordar, y así lo hace el CTPDA desde sus primeras resoluciones³⁹¹, que el artículo 28.1 LTPA remite expresamente el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública a “lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia”, a la que, en su caso, deberá añadirse “lo previsto en esta ley” que, en relación con la fase del procedimiento que ahora nos ocupa, nada dispone. Tratándose, como es lo más habitual, de una entidad incluida en el ámbito de aplicación de la LPCA la que instruye el procedimiento, regirán supletoriamente sus previsiones³⁹².

La LTAIPBG establece los siguientes trámites.

A) La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige

El artículo 19 LTAIPBG prevé esta remisión en dos hipótesis diferentes. Las siguientes:

a) La solicitud tiene por objeto información que no obra en su poder

El artículo 19.1 LTAIPBG dispone, para los casos en los que la solicitud recaiga sobre información que “no obra en poder del sujeto al que se dirige”, su remisión “al competente, si lo conociera”, informando “de esta circunstancia al solicitante”. De no conocerlo, la inadmitirá, como ya hemos expuesto, en aplicación del artículo 18.1.d). Alguna disposición autonómica, lo que no hacen ni la LTAIPBG ni la LTPA, reconoce expresamente la posibilidad de que esa entidad u órgano al que se dirige la solicitud resulte “competente para satisfacer parcialmente la demanda de acceso a la información”, en cuyo caso “deberá responder en relación con dicha parte”, remitiendo al que lo sea “aquella otra sobre la cual es incompetente”³⁹³. Aunque nada dispongan dichas disposiciones, esta ha de ser la solución procedente en aplicación del régimen que establecen. De hecho, son muchas las resoluciones en las que el CTPDA, al advertir situaciones de esta naturaleza, se pronuncia sobre aquella parte de la reclamación respecto de la que resultaba competente el sujeto

Ayuntamiento puede paliarse acudiendo al auxilio institucional de la respectiva Diputación Provincial que autoriza el art. 20 LTPA, lo que no consta que hiciese la Administración apelante”.

³⁹¹ Por ejemplo, en las RR 32/2016 y 113/2016.

³⁹² En tal sentido, y entre otras, R 149/2017.

³⁹³ Es el caso del artículo 38.3 de la Ley foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno.

frente al que se impugna, ordenando su envío a ese otro que ha de resolver sobre los restantes extremos de la petición de acceso³⁹⁴.

Son numerosas las resoluciones en las que la autoridad de control se ha encontrado con reclamaciones en las que la petición de acceso que da origen al conflicto sobre el que conoce, se ha dirigido a un sujeto en cuyo poder no obra la información, insistiendo, como ya señalamos a propósito de la causa de inadmisión del artículo 18.1.d) LTAIPBG, en la obligación de la entidad u órgano que recibe la solicitud de reenviarla a aquel que cuenta con la información, pues solo “en el improbable caso de que no lo conozca, deberá dictar resolución indicando [...] el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.1 d) y 18.2 LTAIBG”³⁹⁵. De esta forma, ha tenido oportunidad de declarar tanto la corrección de la actuación del órgano que, en cumplimiento del artículo 19.1, envía la solicitud a aquel que tiene la información en su poder³⁹⁵, como su inadecuado proceder al inadmitir o rechazar una petición de información que tendría que haber remitido a otro órgano o entidad³⁹⁷.

En las hipótesis en las que sea aplicable el artículo 19.1, el plazo para resolver y notificar, computará, como resulta en aplicación del artículo 32.1 LTPA –es también la regla establecida en el artículo 21.3.b) LPAC–, “desde la recepción de la solicitud por

³⁹⁴ Como puede comprobarse en sus RR 216/2020 o 327/2021, es una hipótesis relativamente frecuente.

³⁹⁵ En términos de las RR 167/2019 y 265/2019.

³⁹⁶ Así, por ejemplo, en la solicitud dirigida a la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible sobre “el uso de un tramo de vía pecuaria que ha sido objeto de una mutación demanial al Ayuntamiento de Villamanrique de la Condesa”, municipio al que se reenvía la solicitud (R 188/2020); en la que se formula ante la misma Consejería y que esta remite a la de Salud y Familias, al ser la información sobre los expedientes sancionadores tramitados contra los dueños de perros por la permanencia de estos animales en las playas andaluzas “materias de su ámbito de competencia” (R 3/2021); o en la que se presentó ante la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior y que, acertadamente a juicio del Consejo, se deriva al SAS en cuyo poder se encuentra la información (R 348/2021). Otros supuestos en los que el CTPDA avala la adecuación de la actuación del órgano correspondiente al redirigir la solicitud en aplicación del artículo 19.1 LTAIPBG pueden encontrarse en las RR 258/2019, 86/2020, 103/2020 o 157/2020.

³⁹⁷ Por ejemplo, ante la petición a la Consejería de Presidencia y Administración Local de “las instrucciones o resoluciones de elaboración de normas”, Consejería que, “en lugar de acordar la aplicación de la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la LTAIBG”, debió “enviar a las restantes Consejerías y entidades de las que se presumiera que obraban en su poder” (R 39/2016); en la solicitud recibida por la Diputación de Cádiz y que esta tendría que haber enviado al Consorcio de la Bahía y la Dirección General de Patrimonio de la Comunidad Autónoma (R 51/2017); en la que se formuló al Instituto Municipal de Deportes de Sevilla y que este debió reenviar al Ayuntamiento y la empresa municipal de limpieza (LIPASAM) (R 26/2019); o en la presentada en la Consejería de Salud y Familias sobre diferentes extremos relacionados con la Covid-19 en las residencias de personas mayores, respecto de “las preguntas sobre cuya contestación era de competencia de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación” (R 376/2020). En otras muchas resoluciones pueden encontrarse diferentes supuestos en los que el CTPDA estima que el órgano requerido a facilitar la información deba remitir la solicitud a uno diferente en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19.1 LTAIPBG. Son los casos, entre otros, de las RR 35/2016, 47/2016, 119/2016, 217/2018, 285/2018, 265/2019, 159/2020, 200/2020, 216/2020, 345/2020, 381/2020 o 379/2021.

el órgano competente para resolver”³⁹⁸. No prevé, sin embargo, la norma andaluza, como no lo hace la LTAIPBG, aunque sí otras Leyes autonómicas, el plazo en el que el órgano al que se ha dirigido la solicitud debe proceder a la remisión que le ordena la norma³⁹⁹, ni aquel con el que cuenta el que ha de resolver para comunicar al solicitante el tiempo máximo de duración del procedimiento y el sentido, llegado el caso, de un posible silencio administrativo, plazo que, en aplicación del artículo 20.4 LPAC, es de diez días. Tampoco finalmente, las Leyes, ni la estatal ni la de nuestra Comunidad Autónoma, determinan el plazo en el que el sujeto al que se dirige la petición de acceso ha de comunicar al solicitante su remisión a otro diferente, tal y como le impone el propio artículo 19.1. Cabe esperar, en garantía del propio ejercicio del derecho de acceso, que el reglamento de desarrollo de la LTPA los establezca. El de la Ley estatal, en la versión que, en estos momentos, conocemos, lo hace⁴⁰⁰, aunque no puede olvidarse que esa será una disposición aplicable únicamente, salvo en algunas previsiones muy concretas, a la Administración General del Estado y su sector público, al carecer de la condición de norma básica⁴⁰¹.

Incumplida la obligación establecida en el artículo 19.1, y planteada reclamación ante el CTPDA, la entidad acuerda “la retroacción del procedimiento de resolución de la solicitud de información” al objeto de que se proceda a su envío al órgano competente⁴⁰². Esta es, en efecto, la solución que procede, aunque no sea la mantenida, con carácter general, por el CTBG⁴⁰³, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 119.2 LPAC y que cuenta, además, con el respaldo de la Audiencia Nacional⁴⁰⁴. Llama, no obstante, la atención la falta de uniformidad

³⁹⁸ Aunque no caben dudas sobre ello ante la claridad de los términos legales, el propio CTPDA lo ha recordado en su R, por ejemplo, 371/2019.

³⁹⁹ Por ejemplo, las de Canarias, Principado de Asturias o Madrid que disponen un plazo de cinco días (artículos, respectivamente, 44.1, 15 y 41.1), o las de Cataluña y Castilla-Mancha que lo fijan en quince días, aunque, la primera de ellas, especifica que naturales (artículos, respectivamente, 30.1 y 32.1).

⁴⁰⁰ Dispone un plazo de “diez días desde la recepción” de la solicitud, ampliable “en el caso de que sea preciso realizar averiguaciones para determinar el órgano o entidad competente”, extremo que deberá quedar “debidamente justificado en el acuerdo de ampliación”, para que se proceda al envío de la solicitud al sujeto en cuyo poder obre la información (artículo 18.2). Diez días es, también, el plazo que se prevé para que el órgano competente informe al solicitante del tiempo máximo con el que cuenta para dictar y notificar la resolución y del sentido del silencio (artículo 18.3). El Anteproyecto de reglamento no establece, sin embargo, el plazo en el que se tiene que comunicar al solicitante la remisión de su petición a un sujeto distinto de aquel al que él la ha dirigido, lo que ha hecho notar el Consejo de Estado en su dictamen 344/2019, de 27 de junio, en el que advierte sobre la necesidad de su previsión.

⁴⁰¹ Tan solo sus artículos 12, 13 y 14 relativos a las obligaciones de publicidad activa de determinados sujetos, cuentan con tal carácter (artículo 2 y disposición final primera).

⁴⁰² Así lo hizo ya en las RR 35/2016 o 51/2017, y lo ha hecho en otras muchas ocasiones posteriores como en las RR 26/2019, 191/2020 o 192/2020.

⁴⁰³ Que, en la mayoría de los supuestos en los que advierte un incumplimiento de esta norma, procede a “la estimación por motivos formales con retroacción de las actuaciones” al objeto de que la solicitud de acceso sea remitida a la entidad u órgano competente para su resolución (RR, entre las más recientes, 248/2021, 311/2021 o 481/2021, de 27 de agosto).

⁴⁰⁴ Sentencia de 12 de febrero de 2018 (7/2018) que confirma, en apelación, la Sentencia 136/2017 del JCCA, n.º 9, que declaró conforme a Derecho la RT 302/2016 del CTBG, que así lo había acordado.

de sus resoluciones en lo que hace a la fijación del plazo que otorga al órgano correspondiente para que de cumplimiento a lo estipulado en el indicado precepto legal⁴⁰⁵.

b) La solicitud versa sobre información elaborada o generada por un sujeto distinto de aquél al que se dirige

El artículo 19.4 LTAIPBG establece, de otra parte, el reenvío de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige, en los supuestos en los que la información objeto de la misma, aun encontrándose en su poder, “haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro” para que sea este el “que decida sobre el acceso”. Es la que se conoce como “regla de autor”, desigualmente valorada por la doctrina⁴⁰⁶, y que está concebida, como indica el CTBG, con “el objetivo de preservar la capacidad de decisión sobre el acceso a la información solicitada del organismo o entidad que la haya elaborado en parte o en su integridad”⁴⁰⁷, de ahí que, como señala la autoridad andaluza, tenga como “presupuesto imprescindible” que, como mínimo, esa otra entidad u órgano a la que se remite la petición “sea el autor principal de la información requerida”⁴⁰⁸. No puede dejar de advertirse, como destacó en otro lugar, sobre la falta de sintonía de esta previsión del artículo 19.4 LTAIPBG con el propio concepto de información pública, objeto del derecho de acceso, que ofrece el artículo 13, y en los mismos términos el 2.a) de la Ley andaluza, por referencia 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”⁴⁰⁹.

⁴⁰⁵ Plazo, en efecto, que, a veces, queda fijado en cinco días (RR 119/2016, 285/2018, 216/2020, 376/2020, 381/2020 o 323/2021), otras, en diez (RR 47/2016, 51/2017, 26/2019, 72/2019 o 345/2020) e, incluso, en quince (39/2016, 265/2019, 159/2020, 200/2020 o 327/2021) y, en algún caso, en veinte (R 217/2018) o en un mes (R 109/2017).

⁴⁰⁶ En términos críticos con la misma se han manifestado, por ejemplo, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J.M. PÉREZ MONGUIÓ (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, op. cit.*, p. 222), J. MESEGUER YEBRA (“El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 22-23) o M.A. BLANES CLIMENT (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 292). Una valoración más positiva ha efectuado, sin embargo, E. GUICHOT (“Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 565).

⁴⁰⁷ Como ya señalara en su R 547/2016.

⁴⁰⁸ R 15/2018.

⁴⁰⁹ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 631.

En las ocasiones en las que ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el precepto, el CTPDA, al igual que lo hace la autoridad de control estatal⁴¹⁰, llama la atención sobre cómo “la regla de la autoría en la que se fundamenta la remisión prevista en el art. 19.4 LTAIPBG no se proyecta más que a las entidades y órganos sujetos a la aplicación de la LTPA en materia de derecho de acceso a la información pública”, por lo que, de no darse esta circunstancia, la información ha de ofrecerla el órgano o entidad de los que se recaba y en cuyo poder, no se olvide, se encuentra la información⁴¹¹. Una interpretación cuestionada, no obstante, por algún pronunciamiento judicial en términos que, confiemos, no prosperen, porque resultan, desde luego, muy discutibles desde el propio concepto de información pública que las normas recogen⁴¹². De otra parte, y aunque el artículo 19.4 no impone al órgano que procede al reenvío de la solicitud a otro diferente, el deber

⁴¹⁰ RR, entre las más próximas en el tiempo, 179/2021 o 182/2021.

⁴¹¹ De esta forma, el CTPDA ha considerado, en las pocas hipótesis que se encuentran de esta naturaleza, que no cabía reenviar la solicitud al arquitecto, autor principal de la información (15/2018). En otros muchos supuestos, sin embargo, ha estimado aplicable la norma, puesto que, como expresamente manifiesta, la entidad a la que se remite la solicitud se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la LTPA. Así, por ejemplo, ha declarado que la Dirección General de Personas Mayores y Pensiones no Contributivas, destinataria de la solicitud, actuó correctamente cuando la remitió a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia al objeto de que informara al interesado “en el ámbito de sus competencias” (R 66/2019), al igual que lo hizo la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral al remitir una solicitud al Ayuntamiento de Estepona (R 248/2018), el Ayuntamiento sevillano de Sanlúcar la Mayor cuando envió la petición recibida a la sociedad mercantil dependiente de él que había generado la información (R 81/2017), o los Ayuntamientos de Gines y Marbella a las respectivas Diputaciones provinciales (RR 41/2018 y 96/2018, respectivamente). El Consejo ha avalado, también, el proceder de los muchos Ayuntamientos que, en solicitudes de información sobre exenciones del impuesto de bienes inmuebles, acuerdan su remisión a la Diputación provincial encargada de la gestión del impuesto (RR 19/2018, 20/2018, 21/2018, 29/2018, 35/2018, 36/2018, 37/2018, 41/2018, 93/2018, 96/2018, 100/2018 o 101/2018). En otras ocasiones, por el contrario, declara la incorrecta actuación de la Administración u órgano que no da cumplimiento a la norma, al no reenviar la solicitud a quien ha elaborado la información. En casi todos los casos, Ayuntamientos que tendrían que haberlas reenviado a sociedades municipales (RR 109/2017, 154/2020, 155/2020, 156/2020, 178/2020 o 377/2020), o a la Diputación provincial (R 3/2018, exponente de otras muchas sobre peticiones de información de inmuebles exentos del pago del IBI), aunque no faltan supuestos en los que es la Administración autonómica la instada a enviar la solicitud a otro sujeto, como, por ejemplo, la Consejería de Fomento al Consorcio de Transportes Metropolitano de Granada (R 34/2018), o una Agencia dependiente de ella, la Agencia de Medio Ambiente y Agua, a la Consejería de Hacienda, Industria y Energía (R 202/2020), e, incluso, una Universidad, la de Málaga, la obligada a reenviar la solicitud a un Ayuntamiento (R 159/2019).

⁴¹² Se trata, concretamente, de la SJCCA, núm. 11, de 5 de febrero de 2018 (17/2018), que anula la R 547/2016 del CTBG que había estimado la reclamación presentada contra la decisión del entonces Ministerio de Economía, Industria y Competitividad que remitía al solicitante al “Laboratorio europeo de Biología Molecular”, organismo extranjero al margen de las previsiones de la LTAIPBG, e impuesto al Ministerio la entrega de la información. Considera el Juzgado que la norma “ha querido contemplar la especificidad del supuesto en que la información objeto de la solicitud obra en poder del sujeto al que se dirige pese a haber sido elaborada en su integridad o parte principal por otro. Y lo ha hecho disponiendo con carácter preceptivo [...] que la decisión sobre el acceso recaiga única y exclusivamente en quien ha elaborado tal información, previa remisión al mismo de la solicitud”. Una interpretación diferente “no solo supondría desconocer tal exigencia legal sino, en la práctica, desvirtuar el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIPBG contemplado en su artículo 2”, al “extender sin limitación alguna el acceso a la información pública a toda aquella documentación de la que dispongan los incluidos en tal ámbito con independencia de su procedencia y autoría”. La Sentencia de la Audiencia Nacional dictada en el recurso de apelación 39/2018 lo estima, aunque sin entrar en esta cuestión, toda vez que lo hace al aceptar la alegación del Abogado del Estado de que la reclamación ante el CTBG fue presentada fuera de plazo, por lo que el recurso contencioso-administrativo debió ser inadmitido por extemporaneidad en la presentación de la reclamación.

de informar al solicitante sobre el particular, el Consejo lo considera, al igual que el resto de autoridades de control⁴¹³, un requisito necesario⁴¹⁴.

La infracción de la regla prevista en el artículo 19.4 determina que el CTPDA, en caso de haberse formulado la correspondiente reclamación, declare la retroacción del procedimiento al momento en el que debió darse cumplimiento a la norma⁴¹⁵, e inste al órgano receptor de la solicitud su envío al que ha elaborado o generado la información en un plazo que, aquí tampoco, no siempre coincide⁴¹⁶. Cabe, no obstante, advertir sobre la existencia de algunas resoluciones recientes que limitan su pronunciamiento a este último extremo, sin efectuar, por consiguiente, esa declaración de retroacción de actuaciones⁴¹⁷. En cualquier caso, es obvio que la consecuencia es la misma.

B) La audiencia a terceros

El artículo 19.3 LTAIPBG establece un trámite de audiencia cuando “la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados”⁴¹⁸, para que, en un plazo de quince días⁴¹⁹, “puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”⁴²⁰. El solicitante “deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su

⁴¹³ Por ejemplo, RR del CTBG 538/2017 y 483/2018.

⁴¹⁴ RR, entre otras, 45/2018 o 202/2020.

⁴¹⁵ Como puede, entre otras, comprobarse en las RR 109/2017, 28/2018, 34/2018 y 202/2020. O en las recaídas en supuestos en los que los Ayuntamientos, en solicitudes de información sobre la exención del IBI, no las remiten a las Diputaciones que tienen delegada la gestión del impuesto. Son los casos de las RR 3/2018, 7/2018, 22/2018, 30/2018, 44/2018 o 45/2018.

⁴¹⁶ Aunque la mayoría de las resoluciones prevén uno de diez días (entre otras, RR 3/2018, 7/2018, 24/2018, 34/2018 o 44/2018), no faltan algunas que establecen uno de cinco (R 202/2020) o el más amplio de un mes (R 109/2017).

⁴¹⁷ Así lo hacen las RR 154/2020, 155/2020, 156/2020, 178/2020, 345/2020 y 377/2020, en un plazo que, en todos los casos, es de diez días.

⁴¹⁸ S. FERNÁNDEZ RAMOS ha analizado quienes deben considerarse terceros afectados debidamente identificados (“El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11/2020, pp. 34-35).

⁴¹⁹ Algunas disposiciones autonómicas, no es el caso de Andalucía, pero sí el de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña, añade en una previsión que no figura en la Ley estatal, que “el traslado de la solicitud debe indicar los motivos de la solicitud, si se han expresado, pero no es obligatorio revelar la identidad del solicitante” (artículo 31), exigencia que también aparece en la Ley cántabra (artículo 14.2).

⁴²⁰ Un estudio de este trámite desde el punto de vista doctrinal puede encontrarse en M.N. DE LA SERNA BILBAO, “Comentario al artículo 19” (TRONCOSO REIGADA, A., (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1269-1277).

presentación”⁴²¹. El CTPDA, en sentido coincidente con otras autoridades de control, destaca su condición, de darse la circunstancia establecida en el precepto, de trámite necesario del procedimiento -el artículo 19.3 LTAIPBG “se expresa en términos inequívocamente imperativos”⁴²²-, así como su carácter “esencial” en la medida en que asegura a quien pueda verse afectado por la entrega de la información, la posibilidad de alegar cuanto a sus derechos convenga⁴²³. El órgano competente, a la vista de las alegaciones formuladas, deberá “valorar si se da alguna causa de limitación de las previstas en la Ley (esencialmente las mencionadas en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG) para denegar la información o conceder un acceso parcial de la misma”⁴²⁴, pues no constituye, como igualmente advierte el Consejo, “una solicitud de consentimiento” a esos terceros⁴²⁵. De ser así, y como manifiesta la autoridad estatal de control, su “rechazo, veto o falta de autorización” constituiría “un impedimento absoluto para suministrar la información” sin más argumento que su sola voluntad⁴²⁶. Ahora bien, la LTAIPBG sí garantiza a estos terceros, lo hace en su artículo 22.2, que el acceso concedido con su oposición “sólo tendrá lugar” cuando “haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”. Más adelante volveremos sobre esta previsión.

Cabe destacar, de otra parte, que la LTAIPBG no reconoce, efectuadas alegaciones por terceros, la obligación de dar traslado de ellas al solicitante de la información, por lo que este no procede, ni siquiera, como ha manifestado ya la Audiencia Nacional, cuando lo haya pedido⁴²⁷. Algunas disposiciones autonómicas sí establecen, sin embargo, esta audiencia⁴²⁸, del mismo modo que incorporan, algo que tampoco hace la Ley andaluza, otras previsiones sobre este trámite, como las

⁴²¹ En aplicación del precepto, el Consejo estatal viene manifestando que de los “dos límites temporales propuestos”, la “correcta interpretación” de la norma impone tomar como referencia final “aquel que se produzca primero en el tiempo por ser más beneficioso para el solicitante”, cuyos intereses deben conjugarse con los de los posibles terceros afectados. Por ejemplo, en la R 723/2018.

⁴²² R 269/2019.

⁴²³ S. FERNÁNDEZ RAMOS siguiendo, en lo sustancial, la doctrina de la autoridad catalana de control ha expuesto aquellos supuestos en los que el trámite podría, no obstante, omitirse válidamente (“El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp 35-37).

⁴²⁴ R 35/2016. Otras muchas resoluciones insisten en el necesario cumplimiento e importancia de este trámite. Así las RR 14/2016, 20/2016, 59/2019, 106/2016, 108/2018, 203/2019, 227/2019, 189/2021, 193/2021, 194/2021, 317/2021, 196/2021, 336/2021, 338/2021 y 340/2021.

⁴²⁵ R 115/2016.

⁴²⁶ Según expresa la RT 246/2017, exponentes de otras muchas en el mismo sentido.

⁴²⁷ Concretamente en su Sentencia de 23 de enero de 2018 (60/2017) que confirma en apelación la SJCCA, n.º 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), que había desestimado el recurso interpuesto frente a la R 27/2016 del CTBG.

⁴²⁸ Son los casos de la Ley de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (artículo 14.4) o de la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (artículo 40).

que presumen, ante la falta de alegaciones de los terceros, su disconformidad con el acceso a la información solicitada⁴²⁹, e, incluso, permiten su posible omisión “cuando el solicitante acredite la conformidad de los terceros afectados”⁴³⁰.

En los casos de incumplimiento del trámite, el CTPDA, en un criterio respaldado por numerosos pronunciamientos judiciales⁴³¹, concluye, en aplicación del artículo 119.2 de la LPAC –antes 113.2 de la Ley 30/1992-, que procede “retrotraer el procedimiento” seguido en vía de petición al momento “en que se otorgue el período de alegaciones”, tras el cual se continuará “hasta dictarse la Resolución que corresponda” en el plazo legalmente establecido –veinte días hábiles en el caso de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, un mes si se trata de otros sujetos–, “a contar desde la notificación de esta resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada de la aplicación del artículo 19.3 LTAIBG”⁴³². Cabe notar cómo a partir de las resoluciones dictadas en los meses finales de 2019, el Consejo acompaña este pronunciamiento de la fijación del plazo en el que el sujeto frente al que se ha reclamado ha de practicar esa retroacción del procedimiento a la que le insta⁴³³, aunque no puede dejar de advertirse, también, que al mantenerse que la resolución de acceso tiene que dictarse, sin perjuicio de la suspensión derivada del propio cumplimiento del trámite, dentro del plazo legalmente establecido a contar desde la notificación de la resolución del consejo, poco sentido tiene en realidad –hay, de hecho, resoluciones muy recientes que prescinden de él⁴³⁴–, la determinación de un plazo a tal fin. Esto es,

⁴²⁹ Así lo hacen, igualmente, la Ley de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (artículo 14.2) o la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno (artículo 39.2).

⁴³⁰ En tal sentido, Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (artículo 32.3).

⁴³¹ Son ya numerosas las Sentencias de la Audiencia Nacional, dictadas en apelación de las procedentes de diferentes JCCA, que declaran que, ante la falta de audiencia a terceros en el procedimiento de acceso, procede estimar el recurso con retroacción de actuaciones a fin de que se dé cumplimiento al trámite. En tal sentido, Sentencias de 17 de julio de 2017 (40/2017), 12 de febrero de 2018 (7/2018), 5 de febrero de 2018 (1/2018) y 20 de septiembre de 2019 (37/2019).

⁴³² Un pronunciamiento que se mantiene desde las primeras resoluciones dictadas hasta las más recientes. En tal sentido, RR 43/2016, 119/2016, 126/2016, 79/2017, 15/2018, 26/2018, 49/2018, 109/2018, 126/2018, 178/2018, 200/2018, 244/2018, 245/2018, 252/2018, 328/2018, 370/2018, 382/2018, 383/2018, 412/2018, 414/2018, 59/2019, 64/2019, 140/2019, 203/2019, 226/2019, 227/2019, 269/2019, 274/2019, 319/2019, 337/2019, 349/2019, 359/2019, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 44/2020, 55/2020, 74/2020, 174/2020, 211/2020, 253/2020, 287/2020 o 288/2020, 292/2020, 296/2020, 300/2020, 349/2020, 351/2020, 382/2020, 8/2021, 11/2021, 13/2021, 14/2021, 20/2021, 56/2021, 317/2021, 336/2021, 338/2021, 340/2021, 377/2021, 429/2021, 431/2021, 432/2021 y 462/2021.

⁴³³ Salvo error por nuestra parte, la primera resolución en la que lo hace es la R 269/2019 que acuerda, concretamente, instar “a la Diputación Provincial de Cádiz a que, en el plazo de veinte días a contar desde el día siguiente al que se practique la notificación de la presente resolución, proceda a realizar las actuaciones que correspondan según lo expresado en el Fundamento Jurídico Quinto (la retroacción del procedimiento), debiendo remitir a este Consejo en el mismo plazo copia de lo actuado. Y tras lo cual se continúe el procedimiento hasta dictarse la Resolución correspondiente. El plazo para dictar resolución es de un mes a contar desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG”. En el mismo sentido se pronuncian otras muchas posteriores.

⁴³⁴ Es el caso de las RR 8/2021 y 11/2021.

si, en todo caso, la Administración tiene que resolver respetando el plazo legal, al solicitante de información le resultará indiferente el momento en el que acuerde la retroacción del procedimiento. Debe advertirse, además, en que mientras más tarde el órgano concernido en realizar esta actuación con menos tiempo contará para resolver sobre el acceso, de ahí que no se comprenda que el plazo que le otorga el Consejo para que declare esa retroacción se establezca en quince días⁴³⁵ o, más frecuentemente, en veinte⁴³⁶, pero menos aún que quede fijado en treinta días⁴³⁷, o en un mes⁴³⁸. Y ello porque si el órgano obligado agota ese tiempo, no podrá, en muchos casos, cumplir, como simultáneamente se le ordena, con el previsto legalmente para dictar y notificar la resolución⁴³⁹. En realidad, la previsión de un plazo a tal fin solo tiene sentido si este es breve –el de diez días fijados por las resoluciones más recientes⁴⁴⁰–, de tal forma que el órgano competente disponga del mayor tiempo posible para dictar la resolución de acceso. Al solicitante de información, sin embargo, tal plazo le resulta indiferente, toda vez que el Consejo establece siempre que el existente para resolver sobre el acceso computa desde la notificación de la resolución de la reclamación con la suspensión que, en su caso, derive del cumplimiento del propio trámite de audiencia a terceros.

C) Otros posibles trámites

Aunque en los expuestos se agotan los trámites establecidos en la LTAIPBG, nada, en principio, se opone, en aplicación de lo dispuesto en la LPAC, al posible cumplimiento de otros trámites siendo una Administración Pública el sujeto requerido a facilitar la información, tales como la petición de informes o la práctica de pruebas que la demostración de la posible existencia de límites al derecho o

⁴³⁵ Que es el determinado por las RR 337/2019 y 338/2021.

⁴³⁶ Como establecen las RR 274/2019, 319/2019, 21/2020, 22/2020, 23/2020, 44/2020, 55/2020, 74/2020, 211/2020, 253/2020, 287/2020, 288/2020, 292/2020, 296/2020, 300/2020 o 56/2021.

⁴³⁷ Es el caso de la R 349/2020.

⁴³⁸ Como fija la R 14/2021.

⁴³⁹ Paradigmática en este sentido, puede considerarse la R 14/2021 que insta a la “Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades en Cádiz a que, en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al que se le notifique la presente resolución, proceda a realizar las actuaciones que correspondan según lo expresado en el Fundamento Jurídico Décimo”, esto es, “retrotraer el procedimiento de resolución de la solicitud al momento en el que la Delegación territorial conceda el trámite de alegaciones previsto en el mencionado art. 19.3 LTAIBG, tras el cual proseguirá la tramitación hasta dictar la resolución que corresponda”, que en el caso, y al tratarse de la Administración de la Junta de Andalucía “es de veinte días a contar desde la notificación de esta Resolución, sin perjuicio de la suspensión del plazo derivada del artículo 19.3 LTAIBG”. Esto es, se le otorga para acordar la retroacción del procedimiento un plazo mayor de aquel con el que cuenta para resolver.

⁴⁴⁰ Como otorgan las RR 174/2020, 351/2020, 382/2020, 20/2021, 103/2021, 182/2021, 183/2021, 187/2021, 195/2021, 336/2021, 340/2021, 377/2021, 429/2021 o 431/2021.

de causas de inadmisión puede hacer necesaria los efectos de esa motivación de la resolución que la Ley impone en estos casos. La lectura de las resoluciones del CTPDA, al igual que la de otras autoridades de control, permite comprobar cómo se desarrolla una actividad probatoria de los hechos de los que se pretende obtener determinada consecuencia jurídica, aunque no con ocasión de la celebración del específico trámite de prueba hoy previsto en el artículo 77.2 LPAC⁴⁴¹.

3. LA RESOLUCIÓN

A) Plazo para resolver y notificar

La LTPA reduce, respecto de algunos de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación, el plazo para resolver y notificar establecido en la Ley estatal. En efecto, su artículo 32.1, tras manifestar que “las solicitudes deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible”, dispone que, “en todo caso, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de 20 días hábiles desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver, prorrogables por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera. Dicha ampliación será notificada a la persona solicitante”. Para el resto de los sujetos vinculados por la Ley, ese plazo será de un mes, como determina el artículo 20.1 LTAIPBG. El plazo computa, como establecen tanto la norma estatal, como la Ley andaluza, “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”. Una regla con la que la normativa de transparencia se aparta del criterio establecido en la LPAC que fija el inicio para el cálculo del plazo en la recepción de la solicitud por el órgano competente para “su tramitación”⁴⁴². En el caso de que la solicitud sea recibida por un órgano diferente del que ha de dictar la resolución, deberá remitírsele de oficio, siendo la fecha en la que este la recibe la determinante a los efectos del cómputo de dicho plazo. Debe repararse en que ni la LTAIPBG, ni la LTPA, en la que constituye una imprevisión grave que debe ser corregida en sus próximos reglamentos de desarrollo⁴⁴³, determinan el plazo en el que se ha de proceder a esta remisión. La autoridad estatal de control viene recordando, en una interpretación plenamente aplicable en los casos en los que el acceso se ejerce bajo la cobertura de la LTPA, la

⁴⁴¹ Así lo expuse ya en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp 646-7.

⁴⁴² Así lo disponía en el momento de la promulgación tanto de la LTAIPBG, como de la LTPA, la LRJAP-PAC de 1992 y, en la actualidad, el artículo 21.3.b) LPAC.

⁴⁴³ El actual Anteproyecto de norma estatal dispone al respecto un plazo de diez días (artículo 18).

obligación de la Administración de realizar las actuaciones que sean precisas para que las solicitudes de acceso lleguen al órgano competente para resolver lo antes posible, dado que cualquier retraso “compromete la certeza y predictibilidad del comportamiento que los ciudadanos esperan recibir de la Administración, esto es, compromete el principio de seguridad jurídica –artículo 9.3 CE–; y, por otra parte, no resulta conciliable ni con la letra de la LTAIBG ni con la finalidad perseguida por el legislador, de la cual dejó constancia en el Preámbulo al indicar que “con el objeto de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta”⁴⁴⁴. Tampoco disponen las Leyes estatal y andaluza, como sí hacen otras disposiciones autonómicas⁴⁴⁵, la necesidad de que se informe al solicitante de la fecha en la que su petición tiene entrada en el registro del órgano competente, exigencia clara, no obstante, en cumplimiento del artículo 21.4 LPAC.

El CTPDA insiste habitualmente, en lo que quizás puede considerarse la manifestación de un incumplimiento, no excepcional, de la norma, en que estamos ante un plazo de obligado respeto⁴⁴⁶, con la consecuencia, en caso contrario, de “la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG contra la que, por consiguiente, cabe plantear reclamación ante el Consejo”⁴⁴⁷. También destaca que la ausencia de resolución en plazo puede “ser constitutiva de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA”⁴⁴⁸, así como, de otra parte, que “la falta de medios para ofrecer la información no puede justificar un incumplimiento del plazo y, por consiguiente, del ejercicio del derecho”, aun cuando se declara “conocedor de que la satisfacción de ese derecho ejercitado por la ciudadanía puede comportar, en ocasiones, un cierto trabajo o dificultad en la elaboración de las respuestas”, hipótesis en las que se podrá acordar, si concurren los requisitos legalmente previstos, la ampliación del plazo para resolver, sin que quepa olvidar

⁴⁴⁴ R 137/2021 expresiva de otras anteriores en el mismo sentido. En su anterior R 896/2020, el Consejo recuerda que “ya se ha manifestado en varias ocasiones en sentido crítico sobre las prácticas consistentes en dilatar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LTAIBG por el grave perjuicio que de ellas se deriva para los derechos reconocidos a los ciudadanos. En el caso presente, si el órgano al que se dirigió la solicitud consideraba que la información solicitada no obraba en su poder debió remitir la solicitud al competente sin dilación y, en todo caso, dentro del plazo para resolver”.

⁴⁴⁵ Las Leyes de Transparencia de la actividad pública y Participación ciudadana de Aragón (artículo 29) y de Transparencia de la Actividad pública de Cantabria (artículo 11.1), así como el Decreto 105/2017, de 28 de julio, de la Comunidad valenciana (artículo 55.1). Es también la regla que establece la Ordenanza Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización de la FEMP (artículo 26.4).

⁴⁴⁶ Así, y entre las más recientes, RR 295/2020, 320/2020, 349/2020, 381/2020, 393/2020, 394/2020 o 397/2020.

⁴⁴⁷ En términos, por ejemplo, de la R 144/2017 aunque son muchas las que insisten en esta misma idea. Por ejemplo, las RR 17/2019, 23/2019, 24/2019, 6/2020, 13/2020, 18/2020, 37/2020, 42/2020, 394/2020 o 397/2020.

⁴⁴⁸ Así lo hace tanto en sus primeras resoluciones -RR 31/2016 o 38/2016-, como en las últimas dictadas -RR 18/2021 o 308/2021-.

tampoco que, como dispone el artículo 20 LTPA, “aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial”. Y, evidentemente, el adecuado cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa evita, en muchos casos, la necesidad de ejercer el derecho de acceso⁴⁴⁹.

El artículo 32 LTPA, en el mismo sentido que el 20 de la Ley estatal, permite que el plazo inicial de resolución de veinte días hábiles pueda ser prorrogado “por igual período en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera”, debiendo ser notificada esa ampliación “a la persona solicitante”. El CTPDA, tomando como referencia los parámetros fijados por el Consejo estatal en su Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre, sobre “la actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas”, supedita esta posible ampliación al cumplimiento de dos requisitos: que se acuerde antes del vencimiento del plazo inicial para resolver, pues, en caso contrario, el solicitante entenderá correctamente que su petición ha sido desestimada⁴⁵⁰, y que se motiven adecuadamente las razones que la justifican⁴⁵¹, no considerando válida, a estos efectos, la simple apelación a “la complejidad de la información”⁴⁵².

B) El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea

La LTPA, a diferencia de lo que harán Leyes autonómicas dictadas con posterioridad⁴⁵³, mantiene, al no disponer lo contrario, el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación expresa por el que se decantara el artículo 20.4 de la Ley estatal en una de sus decisiones más contestada y controvertida. No obstante, la implantación en este ámbito de un silencio negativo fue valorada

⁴⁴⁹ RR 243/2020 o 244/2020. También, desde el ámbito doctrinal, se viene insistiendo en el papel de las diputaciones provinciales en su labor de auxilio a los municipios en este ámbito. Lo ha hecho, por ejemplo, B. COLÓN DE CARVAJAL FIBLA (“Capítulo VIII. El papel de las Diputaciones Provinciales en los procesos de implantación de la LT en los Ayuntamientos”, ALMONACID LAMELAS, V., (coor.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18/2015, pp. 269-293).

⁴⁵⁰ R 59/2019.

⁴⁵¹ R 60/2016.

⁴⁵² R 60/2016.

⁴⁵³ Son los casos, actualmente, de las Leyes de Cataluña, Valencia y Navarra (artículos 35.1, 17.3 y 41.2 de sus respectivas Leyes de Transparencia). Esta era también la opción de la Comunidad aragonesa, pero el artículo 31.2 de su ley reguladora, que así lo establecía, fue declarado inconstitucional.

positivamente por el Consejo de Estado en su dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley y cuenta con el favor de la doctrina mayoritaria⁴⁵⁴ que, en el sentido apuntado por el alto órgano consultivo⁴⁵⁵, advierte sobre cómo el silencio positivo no se adecúa sencillamente a la naturaleza del derecho que, en estos casos, se ejerce. De ello dejan, además, buena constancia las autoridades de control de las Comunidades de Cataluña y Valencia, cuyas Leyes optan por un silencio de esta naturaleza⁴⁵⁶. Ha de tenerse en cuenta, de otra parte, que una modificación en este punto solo puede venir ya a través de una reforma de la Ley estatal, después de que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/2018, de 4 de octubre, declarara, en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el

⁴⁵⁴ Entre otros, E. GUICHOT (“El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18/2015, p. 7, “El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33/2016, pp. 128-149, o “Cuánto hemos avanzado en materia de transparencia”, *op. cit.*, p. 27); S. FERNÁNDEZ RAMOS (“El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4/2017, pp. 46-65); L. COTINO HUESO (“Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 268); L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 41-42); o I. MARTÍN DELGADO (“Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 133-134). Yo misma me manifesté en este sentido en “Capítulo VI: El derecho de acceso a la información: Publicidad pasiva” (E. GUICHOT, (coor.), *Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos-Instituto García Oviedo, Madrid, 2014, pp. 231-234). No obstante, no son pocos los autores que se han posicionado a favor del establecimiento del carácter estimatorio del silencio. Son los casos, entre otros, de A. RAMOS DE MOLINS (“Capítulo III, Derecho de acceso a la información pública (arts. 12 a 24)”, DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIROS, C., (coords.), *Transparencia y Buen Gobierno, Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 396-397); L. PÉREZ SARRIÓN (“Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, ALMONACID LAMELAS, V., (coor.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos, op. cit.*, pp. 186-187); M. A. BLANES CLIMENT (*La transparencia informativa de las Administraciones Públicas, op. cit.*, pp. 283-289 y 656-657); V. ALMONACID LAMELAS (“La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídica práctica”, “Capítulo I. Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales” en la obra por él coordinada *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos, op. cit.*, p. 43); J. SIERRA RODRÍGUEZ (“Competencia estatal y silencio administrativo autonómico”, *Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y Corrupción*, núm. 1, 2019, p. 7); o A. BALLESTEROS MOFFA (“La ausencia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública: ¿el caballo de Troya de la Transparencia?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161/2014, pp. 86-100, y “La inactividad de la Administración frente al “derecho a saber” del ciudadano”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33/2014, pp. 12-21).

⁴⁵⁵ Manifestaba, en efecto, que “la solución que el anteproyecto ha adoptado en este punto resulta lógica y adecuada a Derecho”, por cuanto atiende al “especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso” y está además en sintonía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 30/1992, que permite que una norma con rango de ley establezca el silencio negativo siempre que concurren “razones imperiosas de interés general”.

⁴⁵⁶ El Criterio interpretativo del pleno de la GAIP de 7 de enero de 2016, reconocía ya cómo la regla del silencio positivo, “en principio favorable a la ciudadanía, se muestra menos favorable y causa una cierta incompreensión y frustración en las personas interesadas, cuando se dan cuenta de que a pesar de tener con el transcurso de un mes una resolución presunta estimatoria de su solicitud de información, siguen sin tener la información y antes de poder recurrir o reclamar deben volver a recabar la información presuntamente obtenida y esperar treinta días [...]”. Un diagnóstico que comparte su homólogo valenciano, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de esta Comunidad que, en sus RR 3/2019, 19/2019 y 28/2019, entre otras, destaca igualmente cómo el silencio positivo “opera con complejidad en la práctica e incluso sus resultados podrían ser contrarios a los intereses del solicitante de la información dejándole en una situación de incertidumbre y de garantías más débil que de mediar un silencio negativo”.

Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el artículo 31.2 de la Ley de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana, que establecía el carácter estimatorio de la falta de respuesta en plazo, la inconstitucionalidad del precepto, al entender que el artículo 20.4 LTAIPBG “ha sido dictado legítimamente al amparo de los principios o normas que se insertan en la competencia exclusiva del Estado relativa al establecimiento del «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18 CE)”, siendo inconstitucional la solución contraria por más que “pueda suponer una solución más ventajosa o más favorable para el ejercicio del derecho de acceso a la información”⁴⁵⁷.

Más frecuentes que los supuestos en los que la Administración no resuelve de modo expreso, son aquellos en los que lo hace de forma extemporánea, esto es, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido, ofreciendo, por lo general, la información requerida. En estas hipótesis, y si el solicitante ya había reclamado contra la resolución presunta, el CTPDA, separándose de la interpretación mantenida por el Consejo estatal⁴⁵⁸, considera acertadamente que procede “declarar la terminación del procedimiento de la reclamación planteada por desaparición del objeto”, pues “el propósito de obtener la información ha sido satisfecho” y “se ha visto cumplida la finalidad de la transparencia de la información prevista en la LTPA⁴⁵⁹, no siendo tampoco desconocidos los supuestos en los que, ante situaciones de esta naturaleza, el propio interesado desiste de la reclamación interpuesta⁴⁶⁰”.

⁴⁵⁷ Un argumento importante, sin embargo, en el voto particular que formula a la sentencia el Magistrado Conde Pumpido que mantuvo que, aun “concibiendo la regla del silencio negativo contenida en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013 como norma básica del régimen jurídico de las Administraciones públicas, su condición de “mínimo común denominador legislativo” no debería impedir que las comunidades autónomas, mediante el establecimiento de reglas de silencio positivo, reforzaran el acceso de sus ciudadanos a la información pública y el cumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en plazo”.

⁴⁵⁸ Que se decanta, en estas hipótesis, por la estimación de la reclamación “por motivos formales” en un criterio manteniendo desde sus primeras resoluciones y que se prolonga hasta la actualidad, como puede comprobarse en sus RR 297/2021, 308/2021, 309/2021, 313/2021 o 335/2021.

⁴⁵⁹ En tal sentido, y entre las más recientes, RR 361/2020, 363/2020, 366/2020, 367/2020, 368/2020, 378/2020, 395/2020, 401/2020, 2/2021, 12/2021, 24/2021, 27/2021, 29/2021, 36/2021, 37/2021, 42/2021, 43/2021, 46/2021, 68/2021, 97/2021, 104/2021, 175/2021, 176/2021, 178/2021, 179/2021, 204/2021, 205/2021, 235/2021, 247/2021, 349/2021, 329/202, 345/2021 o 586/2021.

⁴⁶⁰ Como en los supuestos examinados, entre otras, por las RR 151/2017, 64/2018, 202/2018 o 4/2021.

C) Su contenido

La LTAIPBG y la LTPA no establecen el contenido de la resolución de acceso, cuya determinación, sin embargo, no plantea dudas. Ha de pronunciarse sobre el objeto de la solicitud, procediendo, por tanto, al reconocimiento, total o parcial, del acceso a la información solicitada, a su desestimación o a la inadmisión de concurrir algunos de los motivos legalmente previstos. Sí impone el artículo 7.c) LTPA, en términos coincidentes con los del 20.3 de la Ley estatal, la necesaria motivación de “las resoluciones que inadmitan a trámite la solicitud de acceso, que denieguen el acceso, que concedan el acceso tanto parcial como a través de una modalidad distinta a la solicitada” o “permitan el acceso cuando haya habido oposición de una tercera persona interesada”, exigencia, como no podía ser de otra forma, en cuya importancia insiste el CTPDA⁴⁶¹. Las resoluciones, además, que concedan un acceso parcial a la información han de indicar expresamente, como exige el artículo 16 de la Ley estatal, “que parte de la información ha sido omitida”. En su interpretación de esta norma, el CTBG, pues no hemos encontrado ninguna resolución de la autoridad andaluza que se pronuncie sobre ella, destaca que la resolución deberá mencionar que “el acceso concedido es parcial (esto es, indicar que parte de la información ha sido omitida) pero no indicar cuál es la información que se ha omitido (es decir, no qué parte de la información ha sido excluida del acceso)”, pues lo contrario, “además de no corresponderse con la literalidad de la Ley, no sería congruente con los motivos que amparan ese acceso parcial, que ciertamente quedaría sin efecto y, por lo tanto, se produciría el perjuicio que se pretende evitar con el mismo, si se identificara la información que no se concede”⁴⁶². El artículo 20.3 LTAIPBG preceptúa, finalmente, que “cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud”, previsión sobre la que reflexiona E. GUICHOT en esta misma obra, a cuyas consideraciones, por tanto, nos remitimos.

En su interpretación del régimen dispuesto en la LTAIPBG, el Consejo estatal, que destaca que “las contestaciones en materia de acceso a la información pública deben tener la forma de Resolución”⁴⁶³, identifica, no hemos encontrado tampoco pronunciamientos sobre el particular de la autoridad andaluza, otras determinaciones propias de estas resoluciones, aun cuando no estén expresamente recogidas en esta norma, aunque sí en la LPAC. Así, la determinación del

⁴⁶¹ Como ya lo hizo en su R 38/2016.

⁴⁶² En tal sentido, RR 20/2017, 21/2017 y 354/2017.

⁴⁶³ Por ejemplo, en RR 858/2020 o 908/2020.

“titular del órgano que la dicta”⁴⁶⁴, la indicación de los recursos disponibles⁴⁶⁵, y la fecha en la que ha sido dictada, cuya falta “no es compatible con las normas procedimentales que son de aplicación” y resulta además importante a los efectos de “controlar el cómputo de los plazos de la LTAIPBG”⁴⁶⁶. Igualmente advierte sobre la necesidad de que en el sujeto obligado a facilitar la información “quede constancia” de “la contestación ofrecida, tanto en lo que respecta al envío de la misma como a su recepción por el interesado”⁴⁶⁷. Por último, destaca que estas resoluciones “deben ser lo más completas y aclaratorias posibles”⁴⁶⁸, por lo que “es especialmente importante” que expliquen “correctamente la situación que se plantea, de tal manera que el interesado pueda conocer cómo se estructura y gestiona la información sobre la que se interesa” y, en su caso, “comprender mejor las limitaciones existentes en el suministro de datos”⁴⁶⁹.

D) La notificación

Tanto la Ley estatal de Transparencia en su artículo 20.1, como la de Andalucía en el 32, exigen que la resolución se notifique al solicitante, circunstancia de la que debe quedar debida constancia, como señala, en el mismo sentido que el estatal, el Consejo andaluz⁴⁷⁰. También advierte sobre la aplicación en este ámbito de la LPAC, lo que le lleva a afirmar, en cumplimiento de su artículo 40, que “en las notificaciones de las resoluciones se deberán expresar los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”⁴⁷¹. Igualmente, y en aplicación, ahora, del artículo 44, como antes en el 59.5 de la Ley de 1992, sostiene que de resultar infructuosa la notificación practicada en el domicilio indicado por el solicitante, esta se deberá realizar por medio de un anuncio publicado en el

⁴⁶⁴ R 279/2016.

⁴⁶⁵ Entre otras, RR 570/2018 o 908/2020.

⁴⁶⁶ RR 237/2016, 262/2016, 277/2016, 316/2016, 110/2017 y 646/2018.

⁴⁶⁷ RR 473/2016, 509/2016, 220/2017 o 348/2017.

⁴⁶⁸ R 538/2016.

⁴⁶⁹ R 497/2016. De esta forma, y en una interpretación avalada judicialmente, no ha dudado en anular contestaciones de “escasa claridad”, que no ofrecen realmente al reclamante una respuesta sobre lo solicitado, como ocurrió en el caso examinado por la RT 416/2017, de 16 de julio, confirmada por la SJCCA, n.º 7, de 29 de marzo de 2019 (42/2019) que lo es, a su vez, por la SAN de 10 de diciembre de 2019 (32/2019).

⁴⁷⁰ En sus RR, por ejemplo, 218/2021, 309/2021, R 310/2021, 319/2021 o 321/2021.

⁴⁷¹ Así lo advierten, entre otras, las RR 11/2016, 7/2017, 113/2017 o 26/2019.

“Boletín Oficial del Estado”⁴⁷². Finalmente, declara que si “el órgano reclamado puso a disposición del solicitante una notificación electrónica que daba respuesta a su solicitud de información” y, como disponen los artículos 43.2 y 51.4 de la LPAC, “resultó rechazada “por transcurso del plazo sin acceder a dicha notificación””, no cabe plantear, ante el Consejo, “una reclamación contra la comunicación del rechazo [...], por cuanto el acto objeto de la reclamación hubiera sido la resolución”, cuya notificación fue, precisamente, rechazada⁴⁷³.

4. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO

Varias cuestiones de interés se concitan en torno a la materialización o acceso efectivo a la información reconocida, materia regulada con carácter básico por la LTAIPBG y objeto de desarrollo, en algunos de sus extremos, por la LTPA.

A) Modalidades de acceso: la “vía electrónica” como regla general

El artículo 22.1 LTAIPBG determina que el acceso “se realizará preferentemente por vía electrónica salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio”. El artículo 34.1 LTPA completa lo dispuesto en esta norma al establecer, de una parte, que si la información se proporciona en formato electrónico deberá hacerse “en estándar abierto o, en su defecto, deberá ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso”; y concretar, de otra, los supuestos en los que puede suministrarse en forma distinta a la indicada por el solicitante: cuando ello “pueda ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original, no exista equipo técnico disponible para realizar la copia en ese formato, pueda afectar al derecho de propiedad intelectual o exista una forma o formato más sencillo o económico para el erario público”. Este marco normativo, señala el CTPDA en su R 148/2017 a la que otras muchas posteriores remiten, “dista mucho de consagrar un derecho absoluto e incondicionado a elegir el formato de acceso a la información pretendida”, pues sobre “la base de atribuir carácter preferente a la vía electrónica”, reconoce “ciertamente la posibilidad de

⁴⁷² R 93/2017 que estima que no procedía, como había hecho la Universidad frente a la que se reclamaba, dar “por efectuado el trámite y por terminado el procedimiento”, sino que, conforme a lo previsto en el artículo 59.5 de la LPAC tendría que haber procedido a la notificación “por medio de un anuncio publicado en el “Boletín Oficial del Estado””. No obstante, y puesto que la información ha sido entregada al propio Consejo durante el procedimiento de reclamación, la estima, “siquiera sea por motivos formales”, y ordena a la Universidad que facilite directamente la información al solicitante. En el mismo sentido se expresa la posterior R 251/2020.

⁴⁷³ En tal sentido, RR 403/2018, 126/2020 o 47/2021. Este es, igualmente, el criterio del CTBG como puede, por ejemplo, comprobarse en su R 141/2021.

que el interesado en la solicitud indique “la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada” que, “en línea de principio, deberá atenderse por la Administración en cuestión, desplazando consecuentemente a la inicialmente preferente alternativa de la vía electrónica”⁴⁷⁴ que, a juicio de la autoridad de transparencia, “ofrece numerosas facilidades tanto para la persona solicitante (reutilización de la información, copia, difusión, etc.), como para la propia Administración (ahorro de costes en copias, facilidad en la notificación, etc.)”⁴⁷⁵. No obstante, “la elección del interesado puede ser rechazada, y concederse por tanto el acceso “a través de una modalidad distinta a la solicitada”, siempre y cuando se motive la correspondiente resolución”, como impone el artículo 7 c) LTPA en el mismo sentido que el 20.2 de la Ley estatal. Una motivación, añade la autoridad de control, que precisa “una específica argumentación orientada al caso concreto por parte de la entidad a que se pide la información, sin que sea suficiente la apelación genérica y abstracta a la norma que le permite optar por otra modalidad de acceso cuando “exista una forma o formato más sencillo o económico para el erario público”” (art. 34.1 LTPA)”. A falta de esa motivación, concluye, la entidad obligada debe “proporcionar la información en el formato elegido en la solicitud”⁴⁷⁶.

El CTPDA ha tenido, igualmente, oportunidad de destacar que la petición de un formato determinado debe en su caso, y como establece la Ley, realizarse en la

⁴⁷⁴ De esta forma, ha estimado que, al ser “indubitada la modalidad elegida por la solicitante, que se refiere a que remitan la información a un correo electrónico consignado en la solicitud [...] la información ha de ponerse a disposición del reclamante a través de la dirección de correo electrónico” (RR 82/2017, 87/2017, 113/2017, 255/2018, 378/2018 o 3/2019), o que al haber elegido el solicitante la vía postal y no haber justificado el Ayuntamiento la existencia de una causa que le permitiesen hacerlo de otro modo, la información se tendría que haber ofrecido por esta vía (R 250/2019).

⁴⁷⁵ R 364/2021.

⁴⁷⁶ Así, la R 323/2018 considera contrario a Derecho el acuerdo municipal que requiere al solicitante, ante una petición consistente en la copia del expediente de un proceso de elaboración, negociación y aprobación de una RPT, un “[núm. teléfono] para así concretar una cita en esta Delegación de Área y que un funcionario pueda acompañarle en su consulta”, toda vez que el Ayuntamiento no ha justificado adecuadamente un acceso presencial que el solicitante no ha pedido y con el que no está, además, de acuerdo. En el mismo sentido, la R 3/2019 se opone, igualmente, al acceso presencial acordado por la Secretaría General de Salud pública en una solicitud de información sobre el expediente de homologación de un hospital, cuya única justificación fue que “la documentación a la que se refiere el peticionario se halla, en formato papel, en sus correspondientes expedientes administrativos”, fundamentación que, como es palmario, dista mucho de proporcionar una suficiente y específica argumentación orientada al caso concreto, tal y como reclama el carácter excepcional de la determinación de no seguir la voluntad del interesado”; lo que también hace la R 364/2021, que estima, ante una falta de motivación que cumpla con los requerimientos del artículo 34 LTPA, que no cabe la citación “para su examen por la entidad solicitante en las dependencias de la secretaria del Ayuntamiento”, ante una solicitud encaminada a “conocer la deuda del Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor ante la Hacienda Estatal, ...” y que la solicitante había indicado que se le facilitase vía electrónica para lo cual había facilitado una dirección de correo electrónico. En realidad, son excepcionales las ocasiones en las que el Consejo ha avalado que la información se entregue de manera presencial. Lo ha hecho, que hayamos encontrado, en su R 324/2018 en un supuesto, además, en el que el solicitante no había indicado una modalidad específica de acceso, circunstancia en la que entiende que “nada cabe objetar a que en este supuesto se conceda el acceso a través de la modalidad presencial, dadas las específicas circunstancias concurrentes en el presente caso”.

solicitud de acceso, sin que, en consecuencia, pueda formularse *ex novo* al plantear la reclamación ante el Consejo⁴⁷⁷.

B) Momento en el que ha de ofrecerse el acceso

a) Su inmediatez como regla general

El acceso, como dispone el artículo 22.1 LTAIPBG –nada establece la LTPA sobre el particular⁴⁷⁸–, ha de concederse “en el momento de la notificación de la resolución”. Cuando ello no sea posible, “deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días”, como ocurrirá normalmente en los supuestos en los que se haya optado por el acceso presencial. El incumplimiento de este plazo es susceptible, a juicio de algunos autores⁴⁷⁹, de impugnación, aunque no conocemos ninguna resolución ni del CTBG ni del CTPDA que se haya encontrado con este motivo de impugnación, por lo que desconocemos cuál sería su posición al respecto. La información, además, como resulta del precepto citado, ha de entregarse directamente al solicitante, de ahí el firme rechazo del CTPDA a esa práctica, no infrecuente pero que carece de fundamento, consistente en su envío a la propia entidad de control en el transcurso del procedimiento de reclamación, supuestos en los que estima “siquiera a efectos formales, la correspondiente reclamación”, e insta al órgano reclamado a que directamente ponga la información a disposición del solicitante⁴⁸⁰.

⁴⁷⁷ Lo que supondría, como señala el Consejo en su R 60/2020, “soslayar nuestra consolidada línea doctrinal”, según la cual el órgano reclamado “sólo queda vinculado a los términos del *petitum* tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información sin que pueda admitirse un cambio en dicho *petitum* a lo largo del procedimiento”.

⁴⁷⁸ A diferencia de lo que hacen otras disposiciones autonómicas que, como es el caso de la Ley catalana, amplía a treinta días el plazo máximo en el que ha de procederse a la entrega de la información (artículo 36.1). Otras, sin embargo, renuncian a la previsión de un plazo, como hace la Ley aragonesa para los supuestos en los que “debido a su tamaño, extensión o naturaleza, la información no pueda adjuntarse como anexo a la resolución”, limitándose a señalar que este será el “menor posible” (artículo 33.1). En términos aún más amplios, el artículo 27.3 de la Ley de la Región de Murcia, preceptúa que “si no fuera posible entregar la información en la forma y formato elegidos, se indicará en la resolución la forma o formato en que se producirá el acceso, el plazo concedido para ello y las circunstancias en que habrá de producirse, garantizando, en todo caso, la efectividad del derecho y el acceso a la integridad de la información”.

⁴⁷⁹ Como es el caso de S. FERNÁNDEZ RAMOS, “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45/2017, p. 18.

⁴⁸⁰ Así ha tenido oportunidad de manifestarlo en numerosas resoluciones. Entre las más recientes, 328/2020, 345/2020, 352/2020, 356/2020, 362/2020, 392/2020, 396/2020, 398/2020, 399/2020, 109/2021, 110/2021, 125/2021, 130/2021, 140/2021, 148/2021, 165/2021, 222/2021, 230/2021, 318/2021, 326/2021, 390/2021 o 421/2021.

Cabe notar, de otra parte, la falta de previsión de nuestras normas, tanto de la Ley estatal, como de las Leyes autonómicas⁴⁸¹, sobre en qué momento se ha de producir el acceso en los supuestos en los que es reconocido, no en vía de petición, sino por la autoridad de control que decide sobre la reclamación interpuesta, pudiéndose observar, como ya expuse en un trabajo anterior, que ni el Consejo estatal ni las entidades autonómicas operan, con la única excepción la Comisión de Transparencia de Castilla y León, con un criterio uniforme⁴⁸². Por lo que hace al Consejo andaluz, podemos comprobar, sobre la base ofrecida por las resoluciones, total o parcialmente estimatorias dictadas en 2021, concretamente hasta la mitad del mes de octubre, que no establecen siempre un mismo plazo. Al igual que ocurre en las resoluciones de años precedentes, ese plazo varía, si bien preponderan las que conceden los de diez⁴⁸³ o quince días⁴⁸⁴, aunque no faltan, en número mucho menor, desde luego, las que fijan el más amplio de veinte días⁴⁸⁵ e, incluso, de un mes⁴⁸⁶. Si bien el Consejo no explicita nunca las razones que le llevan a decantarse por uno u otro, se aprecia que el más breve de diez días suele establecerse en las ocasiones en las que es la Administración de la Junta de Andalucía el sujeto llamado a ofrecer la información⁴⁸⁷, o bien Corporaciones locales de las que cabe presumir –es el caso de las Diputaciones o de Ayuntamientos de capitales de provincia o de ciertas dimensiones⁴⁸⁸–, que cuentan con recursos suficientes para facilitar la

⁴⁸¹ Tan solo la Ley de Canarias dispone que será establecido en la correspondiente resolución (artículo 58).

⁴⁸² “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 682-687.

⁴⁸³ Son los casos de las RR 54/2021, 55/2021, 202/2021, 309/2021, 318/2021, 320/2021, 321/2021, 334/2021, 335/2021, 337/2021, 341/2021, 342/2021, 347/2021, 351/2021, 352/2021, 353/2021, 354/2021, 355/2021, 356/2021, 359/2021, 361/2021, 362/2021, 363/2021, /2021, 365/2021, 366/2021, 368/2021, 372/2021, 373/2021, 375/2021, 384/2021, 386/2021, 388/2021, 387/2021, 390/2021, 391/2021, 392/2021, 393/2021, 634/2021, 644/2021 y 703/2021.

⁴⁸⁴ Como hacen las RR 17/2021, 18/2021 45/2021, 70/2021, 71/2021, 72/2021, 73/2021, 74/2021, 75/2021, 76/2021, 77/2021, 106/2021, 107/2021, 165/2021, 166/2021, 199/2021, 200/2021, 201/2021, 215/2021, 216/2021, 217/2021, 218/2021, 219/2021, 220/2021, 222/2021, 223/2021, 224/2021, 249/2021, 250/2021, 251/2021, 252/2021, 253/2021, 254/2021, 255/2021, 256/2021, 258/2021, 259/2021, 261/2021 261/2021, 262/2021, 263/2021, 264/2021, 265/2021, 266/2021, 267/2021, 268/2021, 260/2021, 270/2021, 271/2021, 272/2021, 273/2021, 274/2021, 275/2021, 276/2021, 277/2021, 278/2021, 280/2021, 281/2021, 282/2021, 283/2021, 284/2021, 285/2021, 286/2021, 287/2021, 288/2021, 289/2021, 290/2021, 291/2021, 292/2021, 293/2021, 294/2021, 295/2021, 296/2021, 297/2021, 298/2021, 299/2021 300/2021, 301/2021, 302/2021, 303/2021, 304/2021, 305/2021, 306/2021, 310/2021, 313/2021, 314/2021, 316, 318/2021, 330/2021, 332/2021, 338/2021, 367/2021, 369/2021 y 371/2021.

⁴⁸⁵ Así las RR 19/2021, 21/2021, 22/2021, 26/2021, 34/2021, 56/2021 y 324/2021.

⁴⁸⁶ Fijado por las RR 30/2021, 39/2021, 57/2021, 102/2021, 206/2021, 207/2021, 212/2021, 242/2021, 326/2021 y 328/2021.

⁴⁸⁷ Por ejemplo, y entre otras, en las RR 20/2021, 54/2021, 55/2021, 202/2021, 309/2021, 320/2021, 337/2021, 373/2021, 378/2021, 393/2021, 634/2021 o 644/2021.

⁴⁸⁸ Como puede comprobarse en las RR 319/2021, 321/2021 y 372/2021 que resuelven reclamaciones dirigidas, respectivamente, a los Ayuntamientos de Cádiz, Sevilla y Granada; 335/2021 que lo hacía frente al de Benalmádena, o 391/2021, al de Dos Hermanas; o en las RR 334/2021 y 702/2021, en reclamaciones planteadas a la Diputaciones provinciales de Málaga y Córdoba. Diez días es también el plazo que otorga el Consejo en supuestos en los que es una Mancomunidad la entidad que ha de entregar la información, como es en la R 384/2021 la Mancomunidad del Campo de Gibraltar y en la R 386/2021 la de Desarrollo y Fomento del Aljarafe.

información, aunque es verdad, también, que no faltan resoluciones que fijan este plazo en reclamaciones planteadas frente a municipios más pequeños en casos en los que, dada la extensión o concreción de la información, no parece que su entrega al solicitante implique especial dificultad o trabajo⁴⁸⁹. El plazo de quince días, mayoritario quizás en las resoluciones de este año, corresponde, sin embargo, en la generalidad de los casos, a resoluciones dictadas en respuesta a reclamaciones interpuestas contra municipios de pequeño o mediano tamaño, de los que en principio, y esta puede que sea la razón que lleva al Consejo a decantarse por un plazo mayor, cabe presumir medios más escasos y, por consiguiente, mayores dificultades a la hora de suministrar la información⁴⁹⁰. La extensión y complejidad de las tareas requeridas para entregar la información solicitada –por ejemplo, la necesidad de anonimizarla– parece ser, finalmente, la característica que aúna a esos supuestos en los que la autoridad de transparencia otorga al sujeto, generalmente un municipio, al que insta a ofrecer la información esos plazos más amplios de veinte días o, incluso, de un mes⁴⁹¹, aunque es cierto, también, que, en algunas ocasiones, cuesta atisbar la razón de la concesión de ese plazo mayor del que, con carácter general, suele ofrecerse⁴⁹². En definitiva, con su fijación de plazos diversos

⁴⁸⁹ Como se puede, por ejemplo, afirmar que ocurre en los supuestos resueltos por la R 198/2021, en la que el objeto de la solicitud de acceso, formulada al Ayuntamiento de Puebla del Río, se circunscribía a información sobre un concreto puesto de trabajo; en la R 390/2021, en la que se había solicitado, al Ayuntamiento de Hinojosa del Duque, acceso a la Ordenanza “reguladora de la tasa por la utilización y disfrute de las instalaciones deportivas municipales”; o en la anterior 375/2021, que se pronuncia sobre la petición, efectuada, en este caso, al Ayuntamiento de Carmona, que se interesaba por el número de “plazas vacantes de conserje-mantenedor, actualmente ocupadas por empleados laborales no fijos y funcionario interino”.

⁴⁹⁰ Así se comprueba en la inmensa mayoría de resoluciones citadas en la nota 484, aunque no faltan supuestos en los que es este el plazo que se otorga a la Administración de la Junta de Andalucía para ofrecer la información –por ejemplo, RR 71/2021, 72/2021 o 106/2021–, entidades dependientes de ella, como en el supuesto examinado por la R 17/2021, o Ayuntamientos de capitales de provincia como los de Sevilla –R 18/2021– o Málaga –R 201/2021–, o de población significativa como es el caso del de Algeciras –R 291/2021–.

⁴⁹¹ Un mes otorgó, por ejemplo, la R 57/2021 a la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar, en una petición sobre diversos datos relativos al abandono escolar en las “Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia en cada una de las cincuenta y un Escuelas Oficiales de Idiomas de Andalucía durante los años académicos comprendidos entre 2011/2012 y el curso actual”; las RR 206/2021 y 207/2021 a la Delegación territorial de Educación y Deporte en Almería para que suministrara la información sobre la contabilidad y contratos menores correspondientes a varios cursos académicos de un centro educativo; o la R 102/2021 al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera en una solicitud de información que requería los “Conceptos que se recogen bajo el epígrafe ‘Subtotal información protegida Ayuntamiento con terceros 2018’ por importe total de 2.285.918 euros, en el listado publicado en la página [web que se indica]”. Veinte días, de otra parte, fueron los concedidos por la R 34/2021 a la Delegación competente en materia de Educación en Málaga para que informara sobre los simulacros realizados para la seguridad en un centro durante varios cursos académicos; por la R 56/2021 al Ayuntamiento del Puerto de Santamaría para que entregara información sobre procedimientos de distinta naturaleza relacionados con su plaza de toros; o por la R 324/2021 al de Alhama para suministrar información muy diversa sobre la “situación real” del cementerio municipal.

⁴⁹² No se aprecia, por ejemplo, con claridad la razón determinante de ese plazo de un mes en la R 212/2021 que insta al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera a suministrar información sobre el “número de especies y de individuos de cada especie albergadas en el Parque Zoológico”, o, incluso, el de veinte días otorgado por la R 26/2021 al Instituto Andaluz de Administración Pública para que entregara la lista de aprobados en fase de oposición y de aprobados definitivos en determinado proceso selectivo, listas que, se supone, tiene en su poder y puede entregarlas sin mayores dificultades.

el Consejo atiende, sin duda, a las propias características de la información cuyo acceso reconoce –variable en extensión y precisada, en ocasiones, de un tratamiento que puede revestir grados diversos de complejidad–, así como, de otra parte, a las capacidades de los sujetos obligados a entregar la información, muy distintas, igualmente, si se tiene en cuenta que la LTPA incorpora a su ámbito de aplicación a Administraciones, como es la autonómica, dotadas, en principio, de medios suficientes para ofrecer la información que se les requiera, junto a otras, como es el caso de muchos municipios, que no lo están tanto, sin olvidar a otras entidades como Corporaciones de Derecho público, sociedades mercantiles y fundaciones del sector público que pueden, igualmente, encontrar dificultades para suministrar la información requerida. Ahora bien, siendo razonable que la autoridad de control disponga de la potestad necesaria para adecuar el plazo de entrega de la información a las circunstancias de cada supuesto, cabría valorar la conveniencia de introducir algunas reglas que, aunque mínimas y flexibles, fijen esa franja temporal en la que el Consejo ha de moverse en la determinación de ese plazo, así como los criterios, que, desde luego, se intuyen en sus resoluciones, determinantes de un plazo mayor o menor, tarea que bien puede acometer el reglamento de la LTPA.

b) La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados

La regla que sitúa el acceso a la información en el momento de la notificación de la resolución que lo concede o, en cualquier caso, en ese periodo máximo no superior a diez días hábiles, se excepciona por la propia LTAIPBG en los supuestos en los que ha existido oposición al acceso por parte de terceros, hipótesis en las que, como establece el artículo 22.2 LTAIPBG, este no será posible hasta que haya transcurrido el plazo con el que estos cuentan “para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”. Esta regla, incuestionable desde el punto de vista de la garantía de esos posibles terceros afectados aun cuando suponga una dilación en el acceso, plantea, en los términos en los que el precepto la reconoce, algunos problemas interpretativos de interés. El más destacado, el que deriva del desconocimiento por el órgano que ha de formalizar el acceso de la eventual interposición de un recurso contra la resolución que lo reconoce, toda vez que la LTAIPBG no impone al recurrente el deber de comunicarle, en su caso, que ha optado por impugnar la decisión, ni prevé ningún otro mecanismo por el que este pueda adquirir conocimiento de esta circunstancia⁴⁹³. Igualmente cabe

⁴⁹³ Ante ello, indica J. MESEGUER YEBRA, se presentan dos opciones posibles, que “la Administración oficiase al órgano judicial que procediera en cada caso para que le confirmase que no ha sido interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución estimatoria del acceso” o, lo que es menos ortodoxo y “conciliable con el principio de seguridad jurídica”, dejar “transcurrir un tiempo “prudencial”

reparar en que, en el caso de haberse hecho uso de la vía judicial, la LTAIPBG no exige, a los efectos de que pueda accederse a la información, la firmeza de la sentencia que lo hace posible, aunque así debe interpretarse puesto que la finalidad del precepto no es otra que la de impedir que el solicitante acceda a la información mientras exista la posibilidad de que pueda producirse un pronunciamiento judicial en sentido contrario⁴⁹⁴. El artículo 22.2 LTAIPBG suscita, finalmente, la importante duda de si, a pesar de referirse solo a las resoluciones dictadas en vía de petición, es también aplicable en los casos en los que el acceso es reconocido por la autoridad de transparencia⁴⁹⁵. El Consejo estatal, según estudié, no efectúa pronunciamiento expreso sobre su vinculación o no a la regla dispuesta en ese precepto⁴⁹⁶. El Consejo andaluz sin embargo, acertadamente a nuestro juicio, aplica el artículo 22.2 cuando es su resolución la que concede el acceso. Ya en su R 81/2016 instaba al órgano de la Administración autonómica frente al que se había reclamado, la Delegación territorial en Granada de la Consejería de Cultura, Turismo y Deporte, “a que, tan pronto como haya transcurrido el plazo previsto en el art. 22.2 LTAIBG o, en caso de interponerse recurso contencioso administrativo, éste haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información, ponga a disposición del reclamante la misma”, pronunciamiento que se perpetúa hasta las resoluciones más recientes⁴⁹⁷. En suma, para que la información cuyo acceso ha sido reconocido por el Consejo sea suministrada, es necesario, de haber existido terceros afectados, que transcurra el plazo “para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información”.

desde la finalización del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo y facilitar el acceso en ausencia de comunicación del juzgado o tribunal acerca de la interposición del recurso” (“Artículo 25. Formalización del acceso”, TRONCOSO REIGADA, A., *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1363-1364).

⁴⁹⁴ En tal sentido, y entre otros, E. GUICHOT (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, WENCES, I., KÖLLING, M. y RAGONE, S., (coords.), *La ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 75).

⁴⁹⁵ Opción defendida, desde el ámbito doctrinal, por S. FERNÁNDEZ RAMOS (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, op. cit., p. 35) y L. RAMS RAMOS (Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, LÓPEZ RAMÓN, F., (coord.), INAP, Madrid, 2016, pp. 594-595).

⁴⁹⁶ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (op. cit., pp. 689-691). De hecho, el CTBG parece entender que no le vincula, pues, como señala S. FERNÁNDEZ RAMOS, “en la práctica, cuando estima la reclamación, “insta” a la entidad obligada” a que “proporcione al reclamante la información solicitada y no satisfecha, y remita al propio CTBG copia de la información remitida al reclamante” (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, op. cit., p. 36).

⁴⁹⁷ En tal sentido, RR 91/2016, 120/2016, 52/2017, 108/2018, 143/2019, 243/2019, 265/2019, 330/2019, 258/2020, 259/2020, 260/2020, 261/2020, 265/2020, 386/2020, 1/2021, 7/2021 y 28/2021.

C) La información ya publicada

El artículo 22.3 LTAIPBG reconoce la posibilidad, en los casos en los que la “información ya ha sido publicada”, de que la resolución se limite “a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”. El CTPDA, a la hora de valorar las condiciones necesarias para la correcta aplicación del precepto, “considera una buena práctica llevar a cabo la remisión a la información del modo que se describe” en el Criterio Interpretativo del CTBG 9/2015, de 12 de noviembre, lo que le permite sustentar, en una “doctrina constante de este Consejo”, que “en ningún caso será suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente. Es necesario que se concrete la respuesta”, esto es, que se determine “el link que accede a la información y, dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado”, pues es requisito imprescindible que “la remisión sea precisa y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas”⁴⁹⁸. Desde estos parámetros, el Consejo ha estimado, por ejemplo, que no cumplen con las condiciones exigidas por la norma la remisión a un enlace en el que la información “no está puesta a disposición de una manera fácil y precisa”⁴⁹⁹, a un *link* que “da acceso a la página principal del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, siendo necesario realizar diversas búsquedas hasta lograr encontrar la información que solicitó el interesado”⁵⁰⁰, a la “página web genérica de contratación pública de la Administración General de la Junta de Andalucía”⁵⁰¹, o a una *web* en la que “puede accederse a cierta información”, pero que, en realidad, no “da respuesta a la pretensión del reclamante”⁵⁰². Por el contrario, el CTPDA ha considerado satisfecha la pretensión del reclamante de acceder a la información pública cuando se le ha dado “traslado de los específicos enlaces que conducen a la información existente en la página web de GIAHSA”⁵⁰³. En definitiva, se debe ofrecer un acceso directo y sencillo, sin que el solicitante tenga que “proceder a una tarea de reestructuración ni selección” de la información⁵⁰⁴.

⁴⁹⁸ En términos de la R 334/2021 que parte de la doctrina sentada en otras muchas como las RR 31/2016, 33/2016, 203/2019 o 234/2021.

⁴⁹⁹ R 334/2021.

⁵⁰⁰ R 33/2016.

⁵⁰¹ R 59/2020.

⁵⁰² R 302/2020.

⁵⁰³ R 40/2020.

⁵⁰⁴ R 285/2018. Otras muchas resoluciones del CTPDA dan cuenta de esta interpretación. Así, las RR 123/2016, 7/2017, 77/2017, 82/2017, 87/2017, 100/2017, 111/2017, 118/2017, 285/2018, 26/2019, 161/2019, 203/2019, 229/2020, 230/2020, 382/2020, 384/2020, 73/2021 y 75/2021.

D) Características de la información que se ofrece

Tanto la Ley estatal como la andaluza, en previsiones relativas a la publicidad activa pero que puede considerarse que expresan reglas generales de común aplicación, determinan que la información ha de suministrarse, como declara el artículo 5.4 de la primera, de forma “clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”, a lo que el artículo 9, apartados 4 y 8, de la segunda, añade que ha de ofrecerse de “manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica” y configurada en términos que permitan “la participación ciudadana que sea consecuencia de la información facilitada”. El artículo 34.1 de esta misma Ley dispone, de otra parte, que si se entrega en formato electrónico “deberá suministrarse en estándar abierto o, en su defecto, deberá ser legible con aplicaciones informáticas que no requieran licencia comercial de uso”.

Entre las características con las que ha de contar la información que se ofrece debe hacerse especial mención a la exigencia, configurada como “principio básico” en el artículo 6.e) LTPA, de veracidad, “en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”. Es, precisamente, esta nota la que ha acaparado los pronunciamientos del Consejo en este ámbito, destacando que “en el marco de la LTPA [se parte] de la presunción de la veracidad de la información ofrecida, quedando a disposición del interesado las pertinentes vías -ajenas a la LTPA- que abre el ordenamiento jurídico para denunciar las eventuales irregularidades que, a su juicio, pueda haber cometido el órgano reclamado a este respecto al proporcionar la información”⁵⁰⁵. El Consejo, de otra parte, mantiene que la Ley, por el contrario, no impone que la información se entregue “compulsada o autenticada”⁵⁰⁶, “sellada o firmada”, pues “sólo tiene competencia para exigir que se haga efectivo el derecho de acceso a la información pública”, pero no para que se haga con esa concreta característica que “resulta por completo ajena al concepto de “información pública” de la que parte la legislación en materia de transparencia”⁵⁰⁷.

⁵⁰⁵ R 44/2016.

⁵⁰⁶ R 360/2019.

⁵⁰⁷ R 30/2020 que mantiene el criterio ya establecido en la 360/2019 y que reiterará la posterior R 46/2020.

E) La gratuidad de la información

El derecho de acceso a la información, como reconoce el artículo 22.3 LTAIPBG y reitera el artículo 6.g) LTPA, entre sus principios básicos, es gratuito, sin perjuicio, como recogen ambas disposiciones, “de las exacciones que puedan establecerse por la expedición de copias o soportes o la transposición de la información a un formato diferente al original”. El artículo 34.2 de la norma andaluza reitera este principio de gratuidad del acceso para “el examen de la información solicitada en el sitio en que se encuentre, así como la entrega de información por medios electrónicos”, añadiendo en el apartado siguiente que “las entidades y órganos obligados por la Ley elaborarán, publicarán y pondrán a disposición de las personas solicitantes de información pública el listado de las tasas y precios públicos que sean de aplicación a tales solicitudes, conforme a lo previsto en el artículo 6.g), así como los supuestos en los que no proceda pago alguno”, pues “en ningún caso, la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos establecidos podrán ser causa para negar el acceso pleno a una información pública solicitada al amparo de la presente ley, en los términos que reglamentariamente se establezcan”. Aunque estos términos están pendientes, aún, de concreción, toda vez que no se ha aprobado el reglamento de desarrollo de la Ley, ello no ha supuesto ningún obstáculo para que el Consejo considere aplicable la disposición legal, siempre y cuando el solicitante argumente suficientemente la imposibilidad de hacer frente a esos gastos⁵⁰⁸.

El Consejo, como no podía ser de otra manera ante la claridad de los términos legales, viene pronunciándose sobre la gratuidad del acceso, como regla general⁵⁰⁹, y la legitimidad, igualmente, de las exacciones pretendidas por la Administración en los casos en los que la norma permite excepcionar la regla, considerando así ajustada a Derecho la decisión, por ejemplo, del Ayuntamiento que exige una tasa para “obtener copias físicas de específicos documentos”⁵¹⁰, o la de aquel otro que no entrega la información al no haber satisfecho el solicitante la liquidación que le giró⁵¹¹. Cabe también, en este ámbito, destacar su afirmación de que los supuestos de exacción previstos en los artículos 34 de la Ley estatal y 6.g) de la andaluza, no

⁵⁰⁸ Así resulta de lo afirmado en sus RR 60/2020 y 48/2021, en las que “en relación con la previsión prevista en el artículo 34.3 de que, en ningún caso, “la imposibilidad o incapacidad de hacer frente a las tasas o precios públicos”, sostiene que “con independencia de que no se haya procedido al desarrollo reglamentario del precepto, la solicitante no ha argumentado en modo alguno la eventual imposibilidad o incapacidad de abonar el importe de la liquidación de la tasa”.

⁵⁰⁹ Por ejemplo, en las RR 148/2017 y 239/2020, exponentes de otras muchas en igual sentido.

⁵¹⁰ R 255/2018.

⁵¹¹ R 430/2018.

pueden considerarse un *numerus clausus*, pues a ellos deben sumarse los previstos en la “normativa local que resulte aplicable”⁵¹².

⁵¹² En tal sentido, RR 60/2020 y 48/2021.

V. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN

I. CONSIDERACIONES INICIALES

Como ya indiqué en un trabajo anterior⁵¹³, nunca se dudó, desde el momento mismo en el que el nuevo Derecho de la Transparencia pública iniciaba su andadura, sobre la necesidad de una autoridad independiente encargada de la efectiva garantía del derecho de acceso y sin la que, como pusiera de manifiesto E. GUICHOT, “no habrá auténtica transparencia”⁵¹⁴. También daba cuenta de cómo la doctrina expuso los modelos conocidos en el Derecho supranacional y comparado, las opciones barajadas en España o los pros y contras de cada uno de los modelos posibles, con especial insistencia en las cualidades que habrían de concurrir en estas autoridades de control para poder cumplir con el relevante papel que se les asigna, destacándose, como una de las más importantes, la cualificación e independencia de sus miembros. Igualmente se han efectuado ya valoraciones sobre el funcionamiento de la vía especial de impugnación creada por la LTAIPBG, por lo general, positivas, aunque se llame, también, la atención sobre sus carencias que “ponen en entredicho el funcionamiento del sistema en su conjunto”, y entre las que se destacan “el aumento considerable de los casos de silencio en vía de recurso”, el “alarmante número de incumplimientos de las

⁵¹³ “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 698-702.

⁵¹⁴ “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94/2016, p. 103. Otros autores han insistido también, en unos u otros términos, sobre la importancia de estas autoridades. Entre otros, J. L. PIÑAR MAÑAS (“La necesidad de una Ley de Transparencia”, BLASCO ESTEVE, A., (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAF, Madrid, 2011, p. 244).

resoluciones del CTBG” o el “riesgo de congestión por falta de medios”⁵¹⁵. No nos interesa, sin embargo, volver sobre estas cuestiones, sino destacar cómo la LTPA, haciendo uso de la posibilidad abierta en este sentido por la LTAIPBG⁵¹⁶, creó el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que su artículo 43.2 define como “una entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus cometidos”, que actúa, como añade el 45, “como autoridad pública independiente de control en materia de protección de datos en los términos previstos en el artículo 41 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, y como órgano independiente e imparcial garante del derecho a la transparencia, conforme a lo previsto en esta ley y en la legislación básica en la materia”⁵¹⁷. Es, en el panorama actual, la única entidad que aúna la doble condición de autoridad de garantía de la transparencia y de la protección de datos personales. Limitamos nuestro estudio al análisis de la reclamación en materia de acceso a la información, cuya resolución le atribuye el artículo 33 de la Ley en los términos que, seguidamente, analizamos.

2. NATURALEZA Y OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

A) Una vía de impugnación especial y potestativa

El artículo 33.1 LTPA dispone que “frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso, podrá interponerse reclamación ante el Consejo de Transparencia y la Protección de Datos de Andalucía, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa”, reclamación que, como igualmente determina, “se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta ley”. Estamos pues, como resulta de ese precepto y de los artículos 20.5 y 23 de la norma estatal, ante una reclamación potestativa, por lo que el interesado puede optar entre la utilización de esta vía de control o la impugnación directamente en vía de judicial. Y ante una reclamación, en

⁵¹⁵ En tal sentido, I. MARTÍN DELGADO, “IX. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en DÍEZ SASTRE, S (dir.) y J. REDONDO MARTÍN (coord.), *Informe sobre la Justicia administrativa, 2001*, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Consejo General del Poder Judicial, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021, Madrid, 2021, pp. 362-365).

⁵¹⁶ Cabe recordar, en este sentido, que el Título III en el que se regula el Consejo estatal no tiene carácter básico y que la disposición adicional cuarta, en su apartado segundo, extiende su competencia para el conocimiento de las reclamaciones de acceso frente a las Administraciones autonómicas y entidades locales a los supuestos en los que las Comunidades Autónomas se la hayan atribuido expresamente en el correspondiente convenio que han de suscribir al efecto con la Administración General del Estado.

⁵¹⁷ El Decreto 434/2005, de 29 de septiembre, aprobó los Estatutos del Consejo, que establecen, en desarrollo de las previsiones legales, su organización y régimen de funcionamiento.

segundo lugar, “sustitutiva de los recursos administrativos”, posibilidad amparada, en el momento de la promulgación de la LTAIPBG y de la LTPA, por el artículo 107.2 de la LRJ-PAC y, en la actualidad, por el 112.2 de la LPAC.

B) Su objeto. Las resoluciones excluidas

El objeto de esta reclamación no es otro que la “resolución expresa o presunta dictada en el marco jurídico de transparencia pública de la información”⁵¹⁸. Cualquier otra pretensión, distinta a esta, le es ajena, como recuerda el CTPDA ante impugnaciones de contenido muy dispar pero que, en todo caso, exceden de la revisión de una resolución de acceso a la información⁵¹⁹. Expresado de otro modo, “la interposición de una reclamación requiere, como presupuesto de hecho esencial, la existencia previa de una solicitud de información pública y una denegación, expresa o presunta, por parte del órgano al que se dirija”⁵²⁰. De igual forma, y dado precisamente su carácter revisor, puede considerarse consolidada la posición del Consejo, compartida con las de otras autoridades de control⁵²¹, contraria a que la reclamación pueda extenderse a informaciones que no fueron objeto de la solicitud que, más tarde, se recurre, pues el órgano reclamado “sólo queda vinculado a los términos del *petitum* tal y como quedan fijados en el escrito de solicitud de la información, sin que pueda admitirse un cambio en dicho *petitum* a lo largo del procedimiento”⁵²². Finalmente, debe precisarse que en los supuestos en los que el reclamante, además de impugnar una previa resolución de acceso a la información, denuncie, simultáneamente, incumplimientos en materia de publicidad activa, para cuyo control también es competente el Consejo⁵²³, la “resolución sólo versará sobre la reclamación de la denegación de información,

⁵¹⁸ En expresión tomada de la R 14/2017.

⁵¹⁹ De las que pueden encontrarse ejemplos en las RR, entre otras, 8/2016, 16/2016, 46/2016, 50/2016, 57/2016, 61/2016, 68/2016, 73/2016, 116/2016, 1/2017, 29/2017, 37/2017, 43/2017, 48/2017, 89/2017, 406/2018, 436/2018 o 197/2019.

⁵²⁰ Así queda establecido en un buen número de resoluciones como las RR 46/2016, 68/2016, 64/2017, 106/2017, 14/2017, 27/2018, 99/2018, 113/2018, 114/2018, 115/2018, 117/2018, 118/2018, 119/2018, 120/2018, 121/2018, 136/2018, 159/2018, 203/2018, 217/2018, 227/2018, 229/2018, 283/2018, 112/2020, 169/2020, 196/2020, 313/2020, 314/2020 o 445/2021.

⁵²¹ De las que pueden considerarse expresivas las RR del CTBG, entre otras muchas, 158/2021 o 276/2021.

⁵²² En términos de la R 366/2019. En el mismo sentido se pronuncian otras muchas resoluciones. Por ejemplo, las RR 19/2016, 40/2016, 47/2016, 109/2016, 106/2018, 138/2018, 353/2018, 411/2018, 427/2018, 8/2019, 16/2019, 164/2019, 252/2019, 329/2019, 78/2021, 96/2021 o 515/2021.

⁵²³ Que podrá, como dispone el artículo 23 LTPA, “por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia” efectuar “requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse”. Sobre la actuación del Consejo en este ámbito, me remito al trabajo de M.ª E. TEIJEIRO LILLO, “La publicidad activa: régimen de la ley 1/2014 y fiscalización por el Consejo de Transparencia de Andalucía y la Cámara de Cuentas de Andalucía” (*op. cit.*).

puesto que la denuncia de incumplimiento de publicidad activa precisa de un concreto expediente que se tramita separadamente”⁵²⁴.

Las propias Leyes de Transparencia excluyen de esta vía de impugnación las resoluciones de acceso dictadas por algunos de los sujetos incluidos en sus ámbitos de aplicación. Así, el artículo 33.2 LTPA, en el mismo sentido que el 23.2 de la disposición estatal, precepto de carácter básico, establece que las resoluciones “dictadas por las instituciones y entidades a que se refiere el artículo 3.1.b) y 3.2 solo serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa”. Se trata de las resoluciones de los Consejos Consultivo, Económico y Social y Audiovisual de Andalucía, así como de las del “Parlamento de Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz y la Cámara de Cuentas de Andalucía”⁵²⁵. El CTPDA, en cumplimiento de estas previsiones, ha inadmitido las reclamaciones presentadas frente al Defensor del pueblo⁵²⁶, el Consejo audiovisual⁵²⁷ o el Consejo consultivo⁵²⁸.

A esta exclusión expresamente prevista en la Ley debe sumarse la surgida de la interpretación efectuada por el CTPDA sobre la revisión de las resoluciones sujetas a un régimen especial de acceso a la información pública y a las que las Leyes generales de transparencia se aplican, como dispone la disposición adicional cuarta, en su apartado segundo, de la LTPA que reproduce la adicional 1ª.2º de la estatal, supletoriamente. Para el CTPDA, en una interpretación que comparte con el CTBG y que no es, desde luego, la mayoritaria en el conjunto de las autoridades de control⁵²⁹, ante la existencia de un régimen específico de acceso a la información, las vías de impugnación a disposición del solicitante serán las que resulten en aplicación de esta normativa, quedando excluida, por consiguiente, la reclamación prevista en las Leyes de Transparencia. Una interpretación que le ha llevado a la inadmisión de las reclamaciones presentadas frente a denegaciones de acceso a información medioambiental⁵³⁰ o sanitaria⁵³¹ y, también, respecto de aquellas

⁵²⁴ R 23/2017. Igual pronunciamiento se encuentra en las posteriores RR 111/2018, 112/2018, 203/2018, 204/2018, 205/2018, 229/2020 y 230/2020.

⁵²⁵ El propio artículo 3.2 de la Ley aclara que ello ha de entenderse “sin perjuicio de lo que establezca el Parlamento de Andalucía en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 102 del Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

⁵²⁶ R 151/2017.

⁵²⁷ R 5/2019.

⁵²⁸ R 105/2021.

⁵²⁹ Solo la Comisión de Transparencia de Galicia y la Comisión vasca de acceso a la información pública mantienen la misma interpretación que los Consejos estatal y andaluz. El resto de autoridades de control se consideran competentes para conocer de las reclamaciones interpuestas contra resoluciones de acceso sujetas a un régimen especial, como expuse en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 707-712).

⁵³⁰ En RR, entre otras, 51/2016, 91/2017, 146/2018, 239/2018, 54/2019, 115/2019, 150/2019, 330/2020, 353/2020 o 457/2021.

⁵³¹ En RR, en este caso, 446/2018 o 307/2021.

sujetas al régimen de acceso a la información reconocido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a los representantes sindicales⁵³², o al previsto en el Texto refundido, Real Decreto Legislativo 1/2010, de la Ley de Sociedades de Capital para el acceso por sus administradores a la información obrante en poder de estas sociedades⁵³³. Esta misma interpretación le ha llevado, en el supuesto que más ha trascendido, a la inadmisión de las reclamaciones presentadas por representantes electos locales allí donde el acceso a la información se había ejercido al amparo de la regulación dispuesta en la legislación de régimen local⁵³⁴, así como a negar igualmente, de acuerdo, en este caso, con lo establecido en los apartados primeros de esas mismas disposiciones, la posibilidad de que puedan reclamar los interesados en un “procedimiento en curso” a los que se haya negado el acceso a la información de conformidad con lo previsto en “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento”⁵³⁵. Esta interpretación, quizás, deba ser reconsiderada a la luz de lo dispuesto por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia 1074/2019, de 18 de diciembre (334/2016) que, confirmando la interpretación mantenida por la autoridad catalana de control desde sus primeras resoluciones, falla en favor de la tesis contraria a la sostenida por el Consejo andaluz, esto es, de la posibilidad de que se pueda hacer uso de la vía de especial de impugnación recogida en la Ley de Transparencia en esos supuestos en los que la resolución recurrida se ha dictado bajo la cobertura de un régimen específico de acceso a la información⁵³⁶. La posibilidad de reclamar ante las autoridades de transparencia en estos supuestos, además de ser la interpretación mayoritariamente defendida

⁵³² RR 316/2019, 364/2019 o 565/2021.

⁵³³ RR 234/2019 y 242/2019.

⁵³⁴ RR 89/2016, 18/2017, 111/2018, 205/2018, 212/2018, 442/2018, 130/2019, 142/2019, 153/2019, 355/2019, 5/2020, 227/2020, 108/2021, 149/2021, 150/2021, 151/2021, 152/2021, 153/2021, 154/2021, 155/2021, 156/2021, 157/2021, 158/2021, 159/2021, 160/2021, 161/2021, 162/2021, 163/2021, 180/2021 o 555/2021.

⁵³⁵ Como expresan, entre otras, las RR 116/2018, 280/2018, 309/2018, 397/2018, 425/2018, 439/2018, 455/2018, 46/2019, 65/2019, 213/2019, 247/2019, 304/2019, 315/2019, 342/2019, 350/2019, 70/2020, 148/2020, 16/2021, 210/2021, 344/2021, 346/2021, 456/2021 o 566/2021.

⁵³⁶ Sostiene el tribunal, en relación concretamente con el régimen de acceso de los cargos electos locales, que la falta de previsión en la legislación de régimen local de “una vía específica de garantía” que pueda proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información que reconoce a los cargos electos, no ha de conllevar la inaplicación de la vía de impugnación prevista en la LTAIPBG. Antes al contrario, “la mejora evidente que supone esta instancia y este procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso justifica plenamente que sean de aplicación supletoria a la legislación de régimen local, y así proporcionar a los miembros de las corporaciones locales una vía rápida, gratuita y voluntaria, previa eventualmente al contencioso administrativo, para garantizar la efectividad de su derecho a la información”. Justifica, de otra parte, su posición “en el hecho de que no tendría ningún sentido que los electos locales, en el ejercicio de un derecho fundamental como lo es el del artículo 23 de la Constitución, tuvieran menores garantías al ejercer su derecho específico de acceso a la información que el resto de ciudadanos, que sí cuentan con la protección adicional y gratuita de la GAIP”. En definitiva, “la vía de reclamación ante la GAIP no infringe el sistema de tutela establecido por la legislación de régimen local, sino que lo complementa”, por lo que resulta plenamente aplicable “a condición de que en la resolución de estas reclamaciones” la entidad aplique “preferentemente el derecho a la información” regulado en las disposiciones de régimen local.

por la doctrina⁵³⁷, ha quedado ya expresamente reconocida en la Ley foral de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno de Navarra⁵³⁸.

3. INTERPOSICIÓN DE LA RECLAMACIÓN

El artículo 33.1 LTPA establece, como ya dijimos, que “la reclamación se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta ley”. Varias cuestiones merecen atención en esta fase inicial del procedimiento.

A) Contenido del escrito y medios de presentación

Ni la LTAIPBG ni la LTPA, a diferencia de lo que hacen otras disposiciones autonómicas⁵³⁹, determinan el contenido del escrito de interposición de la reclamación que podrá presentarse a través de cualquiera de los medios posibles dispuestos en la LPAC⁵⁴⁰. Ante ello, habrá que acudir, tratándose, como ocurre en la generalidad de las ocasiones, de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta disposición, a lo establecido en el artículo 115.1 LPAC, inserto en el ámbito de los “principios generales” de los recursos administrativos, que recoge las siguientes previsiones para el escrito de interposición de recurso: “El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación personal del mismo; lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones; órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige y su correspondiente código de identificación figura; el acto que se recurre y la

⁵³⁷ A favor de esta posibilidad se han manifestado, en efecto, grandes especialistas en la materia como son los casos, entre otros, de E. GUICHOT (“El ámbito de competencias de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información”, MARTÍN DELGADO, I., GUICHOT, E. Y CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019, pp. 99-114, trabajo en el que reitera la tesis ya mantenida en estudios anteriores) o de I. MARTÍN DELGADO (“IX. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, *op. cit.*, p. 309).

⁵³⁸ Disposición adicional séptima, en su apartado segundo.

⁵³⁹ Como la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública de Canarias (artículo 53.2).

⁵⁴⁰ El propio CTPDA recuerda en sus RR 122/2018 o 256/2018 a la interesada que podía presentar reclamación telemática mediante certificado electrónico, o que podía imprimir “el formulario de reclamación que se ofrece en la página web de este Consejo para que, una vez relleno, lo dirigiera por correo ordinario al Consejo, o que lo presentara en cualquier oficina con registro público”. Resulta de interés reparar en que, aunque la LTPA fomenta la presentación electrónica en el sentido dispuesto con carácter general por la LPAC, las reclamaciones presentadas en papel superan a las interpuestas electrónicamente. Así, y de acuerdo con los datos que ofrece el Informe anual de actuación del CTPDA de 2020, 277 se interpusieron en papel frente a las 269 que lo hicieron por medios electrónicos.

razón de su impugnación”. Este último extremo suscita especiales dudas al ser, estas, reclamaciones frente a resoluciones dictadas en procedimientos en los que la solicitud no exige motivación, de ahí que se haya manifestado que esa determinación “puede ser razonable en caso de desestimación de la solicitud mediante resolución expresa y motivada”, pero no cuando se impugna frente a una resolución presunta, pues “la Administración que incumple sus deberes legales de resolver y motivar en plazo, obtiene como premio de su mala praxis obligar al solicitante no solo a recurrir ante su inactividad, sino también a revelar los motivos de su solicitud”⁵⁴¹. Se trata, no obstante, de una cuestión que, como hemos podido comprobar, no genera ninguna controversia. El análisis de las resoluciones del CTPDA, al igual que el de las del CTBG, evidencia la falta de exigencia por su parte de “la razón” de una impugnación que sin embargo, y por lo general, los reclamantes ofrecen con un mayor o menor desarrollo. Si se muestra, por el contrario, la autoridad andaluza clara en su exigencia de que las reclamaciones estén firmadas⁵⁴².

B) Plazo

De conformidad con lo dispuesto en artículo 24.2 LTAIPBG –nada dispone al respecto la norma andaluza–, la reclamación ha de interponerse “en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo”. Debe señalarse, sin embargo, la firme posición del CTPDA que, en el mismo sentido que el estatal⁵⁴³ y en un criterio, además, ya avalado judicialmente⁵⁴⁴, mantiene, con apoyo en la LPAC y en la jurisprudencia constitucional, que ante

⁵⁴¹ En tal sentido, S. FERNÁNDEZ RAMOS, (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 20).

⁵⁴² Así lo manifiestan las RR 256/2018, 318/2018, 320/2018, 321/2018, 53/2019, 98/2019, 119/2019, 123/2019, 369/2019 o 276/2020.

⁵⁴³ El Consejo estatal se pronunció específicamente sobre esta cuestión en su Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero, en el que señala que esa es la interpretación mantenida por el Tribunal Constitucional en “una reiterada jurisprudencia” que “resulta razonable entender” de aplicación a esta vía especial de impugnación, sin que, de otra parte, quepa olvidar que es ya la regla reconocida para los recursos de alzada y reposición en los artículos 122.1 y 124.1 LPAC, respectivamente.

⁵⁴⁴ SSJCCA, núm. 4, de 17 de julio de 2017 (93/2017), y núm. 2, de 9 de octubre de 2019 (107/2019). La primera de ellas es revocada, no obstante, por la SAN de 5 de febrero de 2018 (1/2018), aunque por cuestiones ajenas a la de una posible extemporaneidad en la interposición de la reclamación que expresamente rechaza. La sentencia ha sido valorada en términos críticos por S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ, porque “bien pudo”, lo que no hizo, “para mayor seguridad jurídica, declarar el citado precepto derogado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común” (“Crónicas de Jurisprudencia: Transparencia y Bueno Gobierno”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49/2018, p. 16). También contamos ya con pronunciamientos que, en relación con resoluciones del CTPDA, avalan, igualmente, este criterio, como las Sentencias 22/2020, del JCA n.º 10 de Sevilla, y 66/2020 y 171/2020, del JCA n.º 3 de esta misma ciudad.

resoluciones presuntas queda abierto *sine die* el plazo para reclamar⁵⁴⁵. Igualmente queda abierto el plazo para impugnar en los supuestos, excepcionales desde luego, en los que, “requerido a tal efecto por este Consejo”, el órgano correspondiente “no ha podido acreditar documentalmente la fecha en que resultó notificada la resolución objeto de la reclamación”⁵⁴⁶. La reclamación interpuesta con incumplimiento del plazo establecido es extemporánea y, en consecuencia, deberá inadmitirse, extemporaneidad que se produce tanto en los supuestos en los que se presenta antes del transcurso del plazo legal para resolver del que dispone el sujeto requerido a facilitar la información⁵⁴⁷, como en aquellos otros en los que se hace más allá de ese plazo⁵⁴⁸. También, y en supuestos excepcionales, el Consejo andaluz ha inadmitido la reclamación que llegó a plantearse “con anterioridad a la presentación de la solicitud de información”⁵⁴⁹ o la interpuesta cuando “no se encontraba aún vigente el derecho de acceso a la información pública con base en la legislación reguladora de la transparencia”⁵⁵⁰.

C) Legitimación y representación

La LTAIPBG no determina, tampoco lo hace la LTPA, quienes están legitimados para presentar esta reclamación. EL CTPDA no duda en atribuir esta condición –así

⁵⁴⁵ Su doctrina queda expuesta en su R, por ejemplo, 92/2019 en la que se afirma que “la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, fue derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y ésta dispone, en relación con el plazo para interponer los correspondientes recursos de alzada o reposición ante actos presuntos que: “Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso [...] en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto” (artículos 122.1 y 124.1 LPAC)”, a lo que añade que “sobre este particular, ha de tenerse presente la consolidada línea doctrinal sostenida al respecto por el Tribunal Constitucional, que sintetizaría del siguiente modo en la STC 59/2009, de 9 de marzo: “Conforme a esta doctrina constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable –y menos aún, con arreglo al principio *pro actione*, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE (RCL 1978, 2836)–, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar con todos los requisitos legales la correspondiente resolución expresa” (FJ 3º)”. Otras resoluciones anteriores se habían pronunciado en el mismo sentido, al igual que otras posteriores como la R 378/2021.

⁵⁴⁶ Por lo que, dice la R 126/2019, “resulta imposible constatar la concurrencia de este motivo de inadmisión”.

⁵⁴⁷ Supuestos de los que nos ofrecen ejemplos, entre las más recientes, las RR 49/2020, 51/2020, 70/2020, 148/2020, 184/2020, 239/2020, 268/2020, 346/2020, 51/2021, 53/2021 o 558/2021.

⁵⁴⁸ Como puede, en este caso, comprobarse, de nuevo entre las últimas dictadas, en las RR 40/2021, 170/2021, 171/2021, 172/2021, 234/2021, 244/2021, 311/2021 o 547/2021.

⁵⁴⁹ R 447/2018.

⁵⁵⁰ R 281/2018.

resulta de lo dispuesto en el artículo 112.1 de la LPAC⁵⁵¹, aunque sus resoluciones no citan ni este ni ningún otro precepto–, a quien había presentado la solicitud de acceso a la información cuya denegación se impugna, de ahí que niegue su concurrencia, e inadmita la reclamación al considerar “patente su falta de legitimación activa”, a los reclamantes en los que advierte que no existe esa coincidencia. Así, por ejemplo, en la reclamación interpuesta por una comunidad de propietarios cuando la solicitud de acceso se había formulado en nombre de un “grupo político municipal”⁵⁵², o en las numerosas planteadas por distintas personas “a título particular” cuando la petición de información la habían realizado en nombre del grupo político municipal del que forman parte⁵⁵³, un “movimiento vecinal”⁵⁵⁴, un “Observatorio ciudadano municipal”⁵⁵⁵, la sección de un sindicato en la Diputación⁵⁵⁶, un partido político⁵⁵⁷ o una determinada entidad⁵⁵⁸. Nada impide, en estos supuestos, que el reclamante pueda volver a plantear la impugnación en la misma condición con la que presentó la solicitud si, como sucede en muchos de los casos resueltos por la autoridad de control, la reclamación se había presentado frente a una resolución presunta, supuestos, como acabamos de señalar, en los que “no hay plazo para presentar la reclamación en tanto no haya recaído resolución expresa”⁵⁵⁹.

El Consejo reconoce, de otra parte, la posibilidad de que se actúe a través de representante siempre que esta representación se acredite en los términos establecidos en el artículo 5 de la LPAC. De no ser así, procede, igualmente, acordar la inadmisión a trámite de la reclamación”⁵⁶⁰.

D) Subsanación

En los supuestos en los que el CTPDA advierte carencias o irregularidades en el escrito de reclamación, concede al recurrente, en aplicación del artículo 68.1 de la LPAC, “plazo de diez días para que proceda a la subsanación correspondiente”, transcurrido el cual sin haber “recibido documentación alguna”, declara al interesado “desistido de su reclamación”⁵⁶¹.

⁵⁵¹ Precepto que, en efecto, atribuye legitimación para recurrir a los interesados.

⁵⁵² R 383/2018.

⁵⁵³ R 149/2018.

⁵⁵⁴ R 83/2017.

⁵⁵⁵ R 107/2020.

⁵⁵⁶ R 255/2020.

⁵⁵⁷ R 42/2017.

⁵⁵⁸ R 37/2017.

⁵⁵⁹ Como manifiesta la R 83/2017, exponente de otras muchas en el mismo sentido.

⁵⁶⁰ En tal sentido, RR 317/2018, 388/2018 o 65/2019.

⁵⁶¹ Como puede verse, entre las más recientes, en las RR 313/2019, 327/2019, 351/2019, 361/2019, 362/2019, 363/2019, 367/2019, 368/2019, 370/2019, 371/2019, 372/2019, 267/2020, 273/2020, 282/2020, 390/2020, 391/2020, 52/2021, 383/2021 o 568/2021.

E) La acumulación de reclamaciones

En los supuestos, no infrecuentes, en los que el Consejo advierte la existencia de una “estrecha conexión” entre distintas reclamaciones, que, en términos del artículo 57 de la LPAC “guardan una identidad sustancial e íntima conexión”, procede, al amparo de lo dispuesto en este precepto, a su acumulación al objeto de que sean resueltas conjuntamente⁵⁶².

4. LA TRAMITACIÓN

Procede recordar, una vez más, que el artículo 33.1 LTPA dispone que “la reclamación se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia”. El artículo 24.3 LTAIPBG remite, a su vez, “a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, remisión que hoy ha de entenderse efectuada a la Ley de Procedimiento administrativo común de 2015. De acuerdo con este régimen normativo, en el procedimiento en vía de reclamación proceden los siguientes trámites.

A) Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama

Aunque la LTAIPBG no prevé expresamente la petición por la autoridad de control del expediente que haya podido generar la solicitud de acceso, ni la posibilidad, mucho menos la obligación, de que el órgano o entidad que ha conocido de ella formule alegaciones, el CTPDA, en términos más amplios y precisos que la autoridad estatal⁵⁶³, señala, desde sus primeras resoluciones, que “una vez que tiene entrada la reclamación”, procede, lo que no funda no en ningún precepto concreto,

⁵⁶² Así puede comprobarse, entre otras, en las RR 21/2016, 32/2016, 37/2016, 42/2016, 149/2017, 14/2018, 108/2018, 276/2018, 31/2019, 257/2020 o 387/2020.

⁵⁶³ Y ello por cuanto se limita a requerir del autor de la resolución de acceso la formulación de alegaciones y la presentación de la documentación que estime pertinente, pero no el envío del expediente administrativo, lo que, en opinión de I. MARTÍN DELGADO, provoca una doble consecuencia no deseada: “de un lado, el excesivo peso de la visión del mismo de la parte reclamada”, y, de otro, “la imposibilidad por parte del recurrente de plantear sus argumentos sobre la base de las alegaciones del órgano reclamado” con la consecuencia última de “la falta de aplicación del principio de contradicción y del principio inquisitivo” (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y eficaz?”, *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *op. cit.*, pp. 386-387). No obstante, la autoridad estatal insiste en la importancia de que el sujeto al que se había requerido la información efectúe alegaciones y le reprocha, en su caso, su incumplimiento de este trámite, proceder que, como afirma su R 295/2021, expresiva de otras muchas en el mismo sentido, “dificulta considerablemente el cumplimiento de la función de tutela encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente, al no proporcionarle

sino en “el marco normativo” representado por los artículos 28 y 24.3 LTAIPBG⁵⁶⁴, “solicitar al órgano reclamado el expediente derivado de la solicitud de información esencialmente referido a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma –es decir, fecha en la que tuvo entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos ex 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución–. Igualmente, se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación”. Una solicitud, añade, que se efectúa, “no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera imprescindible para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación”, razón por la que “no resulta casual que el artículo 52.2.c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados “la falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía””. De no emitirse el informe en el plazo señalado, plazo del que no dejan constancia las resoluciones, aunque sí, a veces, de la reiteración de la petición⁵⁶⁵, procede, “conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1.d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, proseguir “las actuaciones en orden a resolver la reclamación interpuesta”, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora⁵⁶⁶.

los motivos en los que se sustenta la negativa a conceder el acceso a la información con el fin de que pueda valorar adecuadamente las cuestiones planteadas por el reclamante”.

⁵⁶⁴ Como puede comprobarse en las RR 242/2021, 308/2021 o 314/2021, por citar, tan solo, las más próximas en el tiempo. En verdad, ese marco normativo ampara la realización de este trámite. Debe de tenerse en cuenta, en este sentido, que el 114.2 LPAC prevé, para el recurso de alzada -recurso que tiene en común con esta reclamación la atribución de la competencia para resolver a un órgano diferente del que dictó la decisión impugnada-, el envío por este de “una copia completa y ordenada del expediente” al órgano que ha de decidir, así como, de otra parte, la potestad con la que siempre cuenta la Administración para, como hoy dispone el artículo 75 de la LPAC, realizar de oficio todos “los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba dictarse la resolución”.

⁵⁶⁵ La R 337/2019, por ejemplo, deja constancia de cómo el Municipio parte en el procedimiento “no ha contestado a los diversos requerimientos de informe y expediente formulados por este Consejo”.

⁵⁶⁶ Como repiten, en términos prácticamente idénticos, un buen número de resoluciones. Así, las RR 88/2016, 113/2016, 65/2017, 245/2018, 400/2018, 14/2019, 220/2019, 221/2019, 337/2019, 349/2019, 350/2019, 201/2021, 10/2020, 218/2020, 320/2020, 394/2020, 242/2021, 308/2021, 314/2021, 396/2021, o 459/2021.

B) Audiencia a terceros afectados

El artículo 24.3 LTAIPBG recoge, como trámite necesario de este procedimiento, la audiencia “a las personas que pudieran resultar afectadas” cuando “la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros” para que puedan alegar “lo que a su derecho convenga”. Un trámite del que el Consejo andaluz destaca su relevancia aunque son muy pocas las resoluciones en las que, según hemos podido comprobar, la entidad se ha visto obligada a darle cumplimiento⁵⁶⁷. La trascendencia de su infracción, siendo un trámite necesario, deberá valorarse en atención a la indefensión causada al afectado de conformidad con lo dispuesto en la LPAC⁵⁶⁸. No hemos encontrado, de otra parte, ningún pronunciamiento en el que la autoridad de control dé cuenta de la diferente interpretación de la que este artículo 24.3 ha sido objeto en vía judicial, y cuál sería su parecer, en el extremo relativo a si la falta de audiencia a terceros exigida igualmente en el procedimiento de acceso a la información por el artículo 19.3 LTAIPBG, justifica, en su caso, el incumplimiento del mismo trámite en el posterior de reclamación, divergencia, no obstante, que parece decantarse en favor de la interpretación que entiende que, ante terceros posiblemente afectados por la información objeto de reclamación, la autoridad de control ha de darles audiencia, tal y como le exige el indicado artículo 24.3, al margen, por consiguiente, de lo que haya podido ocurrir en vía de petición⁵⁶⁹.

⁵⁶⁷ Entre ellas se encuentra la R 8/2019.

⁵⁶⁸ Como señala la Sentencia 44/2016, n.º 8 de Sevilla, que resuelve el recurso interpuesto contra la R 32/2016. Planteado, en vía judicial, que el CTPDA no había dado cumplimiento al trámite de audiencia, la sentencia estima que estamos ante un vicio, no de nulidad absoluta, sino de anulabilidad y “valorando todas estas circunstancias, esta Juzgadora concluye que la omisión del trámite de audiencia al [...] como tercero interesado en la reclamación formulada ante el Consejo por el solicitante de la información denegada, previa al recurso jurisdiccional, no es en este caso vicio determinante de la anulación de la resolución dictada por cuanto que no ha causado a dicho tercero ninguna indefensión real”.

⁵⁶⁹ Existen, en efecto, diversas sentencias que sostienen que el sujeto obligado a facilitar la información no puede exigir, concretamente al CTBG, que dé audiencia a terceros en la tramitación de la reclamación si previamente él mismo no se la otorgó antes de dictar su resolución. Es el criterio que mantuvo la SJCCA, núm. 11, de 22 de marzo de 2017 (39/2017). Aunque es revocada por la SAN de 17 de julio de 2017 (40/2017), su interpretación es seguida por otras resoluciones posteriores. Así las SSJCCA, núm. 4, de 26 de febrero de 2018 (26/2018); núm. 2, de 22 de noviembre de 2017 (139/2017), dejada también sin efectos por la SAN de 23 de julio de 2018 (34/2018); y núm. 3, de 16 de mayo de 2018 (63/2018). A este criterio apuntan, finalmente, las SSJCA, núm. 6, de 7 de junio de 2019 (63/2019); núm. 11, de 25 de noviembre de 2019 (125/2019); y núm. 1, de 10 de enero de 2020 (1/2020). Otros pronunciamientos, en una interpretación que es la que parece imponerse, defienden, sin embargo, que la LTAIPBG “vino a habilitar” en su artículo 24.3 “la especial intervención, en el trámite de reclamación, de aquellos terceros cuyos derechos e intereses hubieran sido determinantes de la denegación de acceso a la información”, lo que, de incumplirse, justifica que deba anularse la resolución y “volver sobre el procedimiento para subsanar el defecto de forma cometido, sin que la eventual infracción del artículo 19.3 de la propia LTAIPBG, la celebración de un trámite de audiencia en el procedimiento en vía de petición, pueda servir de justificación para prescindir de un trámite de igual contenido reconocido en el 24.3 en la tramitación de la reclamación”. Es la tesis defendida por la SAN 17 de julio de 2017 (40/2017). Numerosas sentencias posteriores mantendrán, con apoyo expreso en ella, esta misma interpretación. Son los casos de las SSJCCA, núm. 1, de 21 de marzo de 2018 (36/2018); núm. 5, de 28 de mayo de 2018 (64/2018); núm. 8, de 31 de octubre de 2018 (164/2018), confirmada por la SAN de 25 de junio de 2019 (8/2019); núm. 8, de 6 de

C) Otros posibles trámites

No hemos visto que se haya planteado en las resoluciones dictadas por el CTPDA la cuestión relativa a la necesidad de un trámite de audiencia al propio reclamante, que sí se le ha suscitado al CTBG que, en un criterio respaldado judicialmente⁵⁷⁰, y que, sin duda, es el que resulta en aplicación de lo establecido en la LPAC⁵⁷¹, lo considera innecesario, aun en el caso de que, como es normal, se hayan producido alegaciones del sujeto competente para decidir sobre el acceso o, incluso, de posibles terceros afectados, si en la resolución no se van a tener en cuenta “otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado”⁵⁷².

Aunque no lo disponga expresamente la LTAIPBG, lo que la ha hecho merecedora de alguna crítica doctrinal⁵⁷³, no se aprecian, de otra parte, inconvenientes para la realización de las pruebas que, en su caso, resulten procedentes con el límite fijado en el artículo 118.1 LPAC, que impide que, en vía de recurso, puedan practicarse pruebas “cuando su falta de realización en el procedimiento en el que se dictó la resolución recurrida fuera imputable al interesado”. El estudio de las resoluciones del CTPDA, al igual que las de su homólogo estatal, evidencia, no obstante, que la entidad resuelve siempre desde la base proporcionada por el escrito de impugnación y las alegaciones efectuadas, en su caso, por el sujeto que dictó la resolución de acceso, sin que se aprecie el impulso por su parte de la práctica de oficio de unas pruebas que, según hemos podido comprobar, las partes en el procedimiento tampoco solicitan.

marzo de 2019 (47/2019); núm. 10, de 26 de abril de 2019 (54/2019); y de la SAN de 20 de septiembre de 2019 (37/2019) que estima parcialmente el recurso interpuesto contra la SJCCA, núm. 4, de 25 de enero de 2019 (6/2019), así como el de la mayoría de las recaídas en los diferentes procesos con origen en distintas resoluciones del CTBG sobre acceso a información relativa a las campañas publicitarias realizadas por diferentes Ministerios entre los años 2012 y 2015: las SSJCCA, núm. 5, de 12 de diciembre de 2017 (128/2017), confirmada en apelación por la SAN de 18 de julio de 2018 (12/2018); núm. 11, de 22 de enero de 2018 (9/2018); núm. 7, de 31 de enero de 2018 (12/2018); y núm. 1, de 6 de febrero de 2018 (12/2018, de 6 de febrero).

⁵⁷⁰ SJCCA, núm. 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), confirmada en apelación por la SAN de 23 de enero de 2018 (60/2017).

⁵⁷¹ No faltan, sin embargo, autores que, como S. FERNÁNDEZ RAMOS (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 26) o L. RAMS RAMOS (“Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *op. cit.*, p. 596), defienden la necesidad de este trámite de audiencia en los supuestos en los que terceros afectados hayan formulado alegaciones.

⁵⁷² En este sentido se expresan las RR 753/2018, 254/2019, 785/2020 o 289/2021. Así afirma, en algunos de estos supuestos, que resulta en aplicación del artículo 82.4 de la LPAC, aunque, como expuse en un estudio anterior, el precepto realmente aplicable, en estos casos, es el 118.1 que supedita la audiencia en vía de recurso a los supuestos en los que “hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario” (“Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp 727-728).

⁵⁷³ Concretamente de la de I. MARTÍN DELGADO, “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y eficaz?”, *op. cit.*, p. 387.

5. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El procedimiento concluye normalmente con la resolución que, como dispone el artículo 24.3 LTAIPBG, se ha de dictar y notificar en el plazo de tres meses, “transcurrido el cual, se entenderá desestimada”⁵⁷⁴. Aunque ni esta ley, ni la disposición andaluza, se pronuncian expresamente sobre su contenido, es claro, y así lo corrobora el análisis de la doctrina del Consejo andaluz, que, como la de cualquier recurso administrativo, podrá, como establece el artículo 119.1 LPAC, desestimar la reclamación, estimarla total o parcialmente, o declarar su inadmisión⁵⁷⁵.

Son también frecuentes, de otra parte, las resoluciones que se limitan a declarar la conclusión del procedimiento, con archivo de las actuaciones, al haberse entregado la información, como ya expusimos, durante la tramitación seguida ante el Consejo, o aquellas en las que, ante esta circunstancia y de conformidad con el artículo 94 de la LPAC, el Consejo acepta el desistimiento del reclamante⁵⁷⁶. Tampoco, y como también quedó expuesto, son excepcionales las resoluciones en las que el Consejo ordena la retroacción del procedimiento seguido en vía de petición al objeto de que se dé cumplimiento a trámites legalmente establecidos como el reenvío de la solicitud a un sujeto distinto de aquel que la recibe de acuerdo con el artículo 19.1 y 4 LTAIPBG, o la audiencia a terceros posiblemente afectados por la información objeto de la solicitud al amparo, en este caso, de lo dispuesto en el apartado 3º del mismo precepto.

Las resoluciones del CTPDA se notificarán a las partes y, una vez que esta haya tenido lugar, se publicarán, como establece el artículo 33.3 LTPA en el mismo sentido que el 24.5 de la Ley estatal, “previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente”. A pesar de que los términos de esta publicación no se han concretado al no haberse aprobado el reglamento de la Ley, el Consejo, desde su

⁵⁷⁴ Este silencio negativo ha sido valorado en términos críticos por autores como L. PÉREZ SARRIÓN, sobre todo en los supuestos en los que la reclamación se interpone frente a resoluciones de acceso presuntas (“Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, *op. cit.*, pp. 184-185).

⁵⁷⁵ En ocasiones, el Consejo, al apreciar que la reclamación sobre la que ha de pronunciarse tiene origen en una solicitud que es “sustancialmente igual” a otra ya decidida con anterioridad, resuelve por remisión a ella. Así lo hace, por ejemplo, en la R 147/2018, que remite a una solicitud muy similar a otra ya resuelta, pues “fue presentada por idéntico interesado, dirigida igualmente al Ayuntamiento de Los Barrios y en la misma se contenían -entre otras- diversas peticiones de información relativas al uso de tabloneros de anuncios en todo punto equiparables a las que generaron esta reclamación”, por lo que se remite, a los efectos de fundar su desestimación, a lo establecido en los Fundamentos Jurídicos 4º y 5º de la R 131/2018. También la R 276/2018 desestima la reclamación con base en los argumentos establecidos en una anterior.

⁵⁷⁶ Como, por ejemplo, sucede, entre las más recientes, en las RR, 10/2021, 62/2021, 63/2021, 66/2021, 69/2021, 80/2021, 90/2021, 142/2021 o 209/2021.

misma creación, viene dando publicidad a sus resoluciones, contribuyendo así a la consecución de los propios objetivos que inspiran este sector del ordenamiento, así como, de otra parte, a reducir la litigiosidad, al permitir conocer con facilidad su interpretación de la Ley y, en particular, su posición sobre los diferentes límites al acceso a la información y las distintas causas de inadmisión previstas en la LTAIPBG, las cuestiones que absorben, sin duda, el mayor número de reclamaciones.

VI. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO

La disposición adicional primera LTAIPBG y la disposición adicional cuarta LTPA se refieren de manera idéntica a lo que llaman las “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”⁵⁷⁷. La interpretación de cuál sea el sentido y alcance de esta disposición y, en particular, el ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información, ha dado origen a una frontal disparidad de enfoques entre las autoridades de control y, mucho menor, entre la doctrina. Analizaremos, en primer lugar, el apartado primero y, a continuación, el segundo y tercero (que, por su redacción, podrían, con más propiedad gramatical, constituir uno solo).

1. ACCESO POR LOS INTERESADOS A INFORMACIÓN RELATIVA A PROCEDIMIENTOS EN CURSO

El apartado primero de la disposición adicional primera remite a la normativa que regule el correspondiente procedimiento administrativo la regulación del acceso de los interesados a la información obrante en procedimientos en curso. Ello implica que la normativa de transparencia es de aplicación en todos los demás supuestos, incluidos en el acceso por terceros a información de procedimientos en curso o en

⁵⁷⁷ “1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.

el acceso por el interesado a procedimientos finalizados⁵⁷⁸. La clave, pues, no está en que unos sujetos –interesados– puedan solicitar acceso a una información y otros –no interesados– no, sino en que si el solicitante es un interesado y el procedimiento está en curso, la normativa aplicable no será la normativa de transparencia sino la reguladora del correspondiente procedimiento –la LPAC, salvo que haya normativa específica respecto de la materia en cuestión–⁵⁷⁹. Para que pueda ser invocada el apartado primero de la disposición adicional primera LTAIPBG como motivo de inadmisión: a) debe existir un específico procedimiento administrativo aplicable al caso; b) el reclamante debe ser un interesado en el mismo, lo que tendría que acreditar la Administración o reconocer el interesado; y c) el procedimiento debe estar en curso, lo que el CTBG viene entendiendo que ocurre hasta tanto la resolución no es firme en vía administrativa o ha sido impugnada en vía contencioso administrativa⁵⁸⁰, mientras que el CTPDA lo vincula, precisamente, a la fecha en que se dicta resolución en vía administrativa, con independencia de que quepa interponer recursos administrativos o judiciales⁵⁸¹. En el caso de las subvenciones, mientras que la doctrina del CTBG es contradictoria⁵⁸², el CTPDA ha sido tajante en determinar que es el otorgamiento el que pone fin al procedimiento⁵⁸³. Por lo demás, al igual que el CTBG, si el procedimiento está en curso y el solicitante es

⁵⁷⁸ La cuestión, como hemos defendido en otros trabajos, parece clara en una interpretación gramatical, histórica, sistemática y finalista de la LTAIPBG. De la misma opinión, O. MIR PUIGPELAT (*Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019, pp. 37-45).

⁵⁷⁹ Sobre este tema, véase MIR PUIGPELAT. O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019, GUICHOT, E., “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX, A., y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, *Revista española de la transparencia*, núm. 12, 2021.

⁵⁸⁰ Doctrina general del CTBG. Por todas, R 95/2015.

⁵⁸¹ Así, R 110/2016, en la que el CTPDA considera que «el supuesto de hecho [no] es reconducible al ámbito de cobertura del [...] apartado primero [de la disposición adicional cuarta de la LTPA], habida cuenta de que, según ha informado el órgano reclamado, lejos de procurarse la documentación de un “procedimiento administrativo en curso”, contra la Resolución [dictada por el órgano reclamado] ha llegado incluso a interponerse recurso contencioso-administrativo por la entidad solicitante de la información». Es por esto que no puede considerarse el supuesto como el de un procedimiento en curso. En el caso de los procedimientos de selección, considera que se pone fin a los mismos cuando se publica la lista definitiva de admitidos. Así, RR 109/2018 y 25/2019.

⁵⁸² Así, la R 413/2016 considera que no obsta a la consideración de procedimiento finalizado el dato de que las resoluciones por las que se conceden ayudas estén sometidas a un procedimiento posterior de comprobación del cumplimiento de las condiciones a las que se sometió su otorgamiento. Sin embargo, la R 2/2018, en la que una federación de organizaciones sindicales, que recibió una subvención para la realización de acciones formativas, solicita copia de los informes emitidos en las visitas de seguimiento, deniega el acceso a los informes emitidos al estimar que se trata de un procedimiento en curso mientras dura el plazo de ejecución de la subvención, y la R 466/2017, en la que se deniega igualmente el acceso a información en atención a la existencia de un procedimiento de reintegro de subvenciones.

⁵⁸³ R 301/2018: “[...] toda suerte de actuaciones ex post de la concesión, como podrían ser, a título de ejemplo, el cumplimiento de obligaciones impuestas por la normativa o por cláusulas *ad hoc*, plazos de justificaciones o ejecuciones, o incluso los eventuales reintegros que pudieran acordarse, no pueden considerarse incluidos en el procedimiento de concesión [...]”.

un interesado, cualquiera que sea la normativa invocada, el CTPDA inadmite la reclamación, sin considerar que quepa aplicar la normativa de procedimiento, pero complementada supletoriamente con la garantía de la reclamación⁵⁸⁴.

2. REGÍMENES JURÍDICOS ESPECÍFICOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La LTAIPBG ha mantenido la posibilidad de existencia de regímenes jurídicos específicos de acceso a la información⁵⁸⁵.

Cabe hacer de entrada una serie de observaciones:

- La primera, que el apartado segundo de la disposición adicional primera asocia esos regímenes específicos a “materias”, si bien el término está empleado en un sentido laxo o genérico, de lo que es prueba que, en el enunciado del apartado tercero, se incluya el acceso a la información destinada a la reutilización, que, en los términos de la normativa europea y española de reutilización es potencialmente cualquiera, y no la relativa a una “materia” o sector de la actividad administrativa determinado.

⁵⁸⁴ RR 21/2016, 36/2016, 74/2016, 104/2016, 9/2017, 28/2017, 99/2017, 103/2017, 107/2017, 72/2018, 116/2018, 144/2018, 164/2018, 170/2018, 235/2018, 237/2018, 246/2018, 258/2018, 280/2018, 309/2018, 397/2018, 425/2018, 436/2018, 439/2018, 455/2018, 18/2019, 31/2019, 46/2019, 65/2019, 144/2019, 150/2019, 152/2019, 154/2019, 175/2019, 213/2019, 247/2019, 273/2019, 304/2019, 315/2019, 350/2019, 3/2020, 8/2020, 11/2020, 47/2020, 70/2020, 113/2020, 117/2020, 141/2020, 144/2020, 145/2020, 147/2020, 148/2020, 158/2020, 177/2020, 182/2020, 185/2020, 199/2020, 248/2020, 249/2020, 274/2020, 329/2020, 334/2020, 342/2020, 365/2020, 374/2020, 375/2020, 387/2020, 389/2020. La R 455/2018 mencionada fue impugnada y la SJCA núm. 9 de 30 de septiembre de 2020 (102/2020), en una interpretación que entendemos equivocada, pues confunde el apartado primero y el segundo de la disposición adicional primera de la LTAIPBG y cuarta de la LTPA, considera que “no hay regulación específica que justifique la posterior inadmisión de la reclamación ante el Consejo de Transparencia de Andalucía, toda vez que la condición de interesado nace de la mera aplicación de las disposiciones generales de la ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común”. Recurrída en apelación, la STSJA de 12 de abril de 2021 (1917/2020), estima el recurso. En las resoluciones anteriores también suele añadir el Consejo la siguiente afirmación: «Ello no obstaría desde luego a que el órgano reclamado pueda ofrecer la respuesta a la solicitud de información planteada, esto es, el acceso y obtención de copia de los documentos contenidos en el expediente administrativo que solicita, de acuerdo con lo previsto en el artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, mas este Consejo no puede imponer dicho acceso aplicando la normativa reguladora de la transparencia, que es a la que debemos ceñirnos en el análisis y resolución del asunto que nos ocupa». Procede a ahondar en esta cuestión en la R 164/2018, en la que inadmite la reclamación señalando lo siguiente: “Pues bien, ante el silencio recaído ante la solicitud planteada con invocación expresa de una normativa ajena a la LTPA no cabe plantear una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, por cuanto resulta de aplicación la normativa aplicable en la que basó su solicitud [...] Siguiendo pues la doctrina que sigue este Consejo en la materia (cfr. las citadas Resoluciones 112/2018 y 61/2016), en el momento que un ciudadano opta por un concreto bloque normativo que permitiría obtener la información solicitada, esta elección vincula tanto al órgano al que se dirige como al propio interesado, debiendo en lo sucesivo aplicarse en su integridad dicho grupo normativo, sin que en ningún caso quede a disposición de las partes recurrir a un bloque normativo que el solicitante declinó seguir inicialmente”.

⁵⁸⁵ En la tramitación del Proyecto de Ley en el Senado se plantearon las enmiendas núms. 49 de Izquierda Unida y 119 de *Entesa pel progrés de Catalunya* de supresión del apartado segundo, que fueron rechazadas.

- La segunda, que no se exige rango de ley a la regulación que contenga un régimen jurídico específico, lo que ha sido objeto de crítica generalizada por su potencial fragmentador del derecho de acceso de los ciudadanos a la información⁵⁸⁶. Sin embargo, el Tribunal Supremo interpreta que se exige rango de ley para el desplazamiento de la LTAIPBG, lo que supone una interpretación que, sin tener apoyo expreso en la dicción legal, salva en parte el riesgo de atomización que había apuntado la doctrina.
- En tercer lugar, que no se incorpora una cláusula conforme a la cual serían de aplicación las normas específicas solo cuando fueran más favorables al acceso que la propia LTAIPBG, como propuso alguna enmienda la tramitación parlamentaria⁵⁸⁷.

Frente a la regulación anterior, contenida en el artículo 37.6 LRJAP-PAC, que se refería expresamente a qué materias se regían por sus disposiciones específicas, el apartado segundo de la disposición adicional primera LTAIPBG plantea dos cuestiones claves: cuándo puede hablarse de “materias que tienen previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información” (entre las que el apartado tercero incluye, en todo caso, el acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización), y cuál es el alcance, en esos casos, de la supletoriedad de la LTAIPBG.

El CTBG aprobó el Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre, sobre “Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”, conforme al cual solo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, podrá considerarse a la LTAIPBG como supletoria en todo lo relacionado con dicho acceso. La interpretación contraria conduciría, adicionalmente, al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedarán exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIPBG, siendo esta una ley básica y de general aplicación. En definitiva, solamente aquellos sectores u órganos que cuenten con una normativa que prevea un régimen específico de acceso a la información que los redactores de la LTAIPBG han entendido necesario preservar, aplicarán directamente dicho régimen y siempre con esta última como norma supletoria. Finalmente, aclara que la enumeración del apartado tercero, referida a la información ambiental

⁵⁸⁶ El riesgo de voladura de la supuesta generalidad del régimen de acceso establecido en la LTAIPBG ya fue advertido por el propio Consejo de Estado en su Dictamen al Anteproyecto de Ley núm. 707/2012, de 19 de julio.

⁵⁸⁷ La 254 de Izquierda Plural en el Congreso de los Diputados (reproducida en la 49 de Izquierda Unida y la 119 de *Entesa pel progrés de Catalunya* en el Senado), la 358 de Unión Progreso y Democracia en el Congreso de los Diputados y la 497 del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados.

o a la destinada a la reutilización, no es taxativa, pues ello hubiera provocado lagunas o rigideces indebidas, sino que es una enumeración a título de ejemplo y admite la inclusión de otros sectores, entre ellos, el sistema de archivos de la AGE o las disposiciones que prevén la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico y algunos otros).

El CTPDA ha hecho suyo este Criterio interpretativo⁵⁸⁸.

Ha negado frente al criterio contrario del CTBG la condición de normativa específica a la de archivos –respecto de la cual la propia LTPA procedió a una unificación de regímenes⁵⁸⁹–, a la de contratos⁵⁹⁰, a la de sociedades de capital⁵⁹¹, o a la de colegios profesionales⁵⁹².

Ha reconocido la condición de normativa específica a la que regula los registros⁵⁹³, a la normativa sobre protección de datos respecto al acceso por el propio afectado

⁵⁸⁸ Por todas, RR 74/2016 y 78/2016.

⁵⁸⁹ En su Disposición Final tercera modificó la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía. Así, el reformado art. 61 establece que el “acceso a los documentos de titularidad pública y a su información se ajustará a los dispuesto en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, en la presente ley y demás normas que resulten de aplicación” [...]. Y consecuentemente con esta declaración general, el art. 62.1 LDAPDA dispone ahora que “[e]l derecho de acceso sólo podrá ser restringido o denegado en aplicación de los límites y causas de inadmisión establecidos en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía”. Y el modificado art. 63.1 LDAPDA contempla que “[e]l ejercicio del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública y obtención de copias de los mismos está sujeto [...] al procedimiento que se regula en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley de Transparencia Pública de Andalucía”, de modo que «la única particularidad reside en aquellos supuestos en que el interesado pretenda la consulta presencial de la información solicitada en las dependencias del archivo», pues en dicha Ley se observan situaciones que podrían conllevar límites a tal acceso (RR 95/2017, 96/2017, 149/2017).

⁵⁹⁰ R 110/2016.

⁵⁹¹ R 112/2017, 229/2019, 230/2019, 234/2019, 242/2019.

⁵⁹² RR 85/2019, 90/2019, 92/2019, 93/2019, 114/2019 (ratificada por la SJCA núm. 1 de Sevilla de 21 de mayo de 2020, 90/2020), 272/2019, 37/2020 (ratificada por la por SJCA núm. 13 de Sevilla, de 18 de diciembre, 188/2020).

⁵⁹³ También ha subrayado, al igual que el CTBG, que se rige por su normativa específica el acceso a información obrante en registros civiles y administrativos y en archivos judiciales, sobre lo que tampoco cabe supletoriamente reclamar ante el CTPDA. El CTBG lo ha señalado respecto del Registro Civil (RR 467/2015 y 641/2018), el Registro de la Propiedad (RRTT 288/2017 y 169/2018 y RR 66/2016, 101/2016 y 229/2016) y en los protocolos notariales (RT 5/2018, R 754/2019, RR 863, 871 y 880/2019), con el Registro de asociaciones (R 588/2018), con el Registro General de Protección de Datos (RR 112/2016 y 199/2016), con el Catastro (RR 417/2015, 483/2015, 265/2016, 494/2016, 127/2017, 170/2017, 391/2017, 489/2017, 556/2017, 4/2018, 427/2018, 738/2018, 420/2019, 432/2019, 436/2019, 472/2019, 466/2019, 479/2019, 599/2019, 630/2019, 663/2019, 747/2019, 827/2019) o con el Registro de Vehículos de la Dirección General de Tráfico (RR 303/2018 y 582/2018). En el caso del Registro de Fundaciones, ha habido un giro en su posición, ya que inicialmente estimaba también que incorporaba un régimen específico de acceso (R 109/2016) pero, más recientemente, ha considerado que lleva a cabo simplemente una declaración de su carácter público y una remisión a la LRJAP-PAC, que hoy habría de entenderse hecha a la LPAC y, por ende, a la LTAIPBG a la que la LPAC se remite, por lo que se rige por la LTAIPBG (RR 918 a 920/2019). Asimismo, ha considerado que el acceso a los archivos judiciales tiene su propia normativa reguladora (R 70/2016). El CTPDA ha seguido esta misma interpretación para los archivos judiciales en la R 49/2018.

a sus datos personales –o la sanitaria en relación con el acceso al historial clínico– siempre, como vimos, *supra*, que no incluya también otra información de terceros o no personal⁵⁹⁴, a la normativa laboral respecto del acceso a información por parte de los representantes de los trabajadores⁵⁹⁵, a la normativa sobre acceso a la información ambiental⁵⁹⁶ y a la relativa al acceso a la información por representantes políticos⁵⁹⁷. También en los casos de la información ambiental o solicitada por

⁵⁹⁴ Así, el CTBG, en las RR 513/2016, 14/2019, 114/2019, 124/2019, 501/2019, 728/2019, 801/2019, 75/2020, 91/2020, y, sobre acceso al historial clínico, RT 317/2017. Sobre este último, con la misma solución, el CTPDA en las RR 132/2016, 249/2018, 446/2018 y 307/2021.

⁵⁹⁵ RR 453/2018, 454/2018, 221/2019, 316/2019, 322/2019, 364/2019, 176/2020, 220/2020 o 304/2020.

⁵⁹⁶ Para considerar una determinada información solicitada como tal, el CTPDA atiende al concepto de información ambiental de la Ley 27/2006, de 18 de julio, en cuyo art. 2.3 se contiene la definición de lo que ha de entenderse por información ambiental. En los supuestos en los que considera que el reclamante debe «dirigirse, como se indica en su artículo 10, a la autoridad pública competente para resolverla, entendiendo por tal aquella en cuyo poder obre la información. La LTPA sólo será aplicable, por tanto, de manera supletoria en materia de acceso a la información ambiental», considerando, además, que «el art 20 de la misma Ley 27/2006, de 18 de julio, regula el régimen impugnatorio», «no resultando consiguientemente [el] Consejo competente para conocer de la reclamación interpuesta [...], procediendo declarar su inadmisión» (RR 51/2016, 65/2016, 67/2016, 70/2016, 87/2016, 91/2017, 117/2017, 53/2018, 146/2018, 229/2018, 230/2018, 232/2018, 239/2018, 252/2018, 54/2019, 115/2019, 150/2019, 19/2020, 83/2020, 263/2020, 330/2020, 331/2020, 332/2020, 353/2020).

⁵⁹⁷ El CTPDA se acercó por primera vez al tema en su respuesta a la Consulta 1/2016, de 11 de mayo de 2016, y asumió la doctrina del CTBG (así, RR 56/2016, 82/2016, 86/2016, 89/2016). En realidad, ha dado un paso más, endureciendo la doctrina estatal. Si esta parte de la libertad de determinación por el representante político del bloque normativo aplicable, para el Consejo andaluz hay una limitación a dicha libertad, conforme a la cual este no puede solicitar por la vía de la normativa de acceso a la información que no obtuvo por la vía de la normativa local (o de las peticiones de información a través de la Mesa del Parlamento, en el caso de los parlamentarios autonómicos). Y ello, incluso, si la falta de obtención fue debida a una ausencia de contestación. Parte, pues, de la doctrina del CTBG, pero da una vuelta de tuerca: inadmite las solicitudes formuladas por los representantes políticos apelando a la normativa general y “ocultos” como ciudadanos de a pie si llega a advertir que primero solicitaron infructuosamente la información en su condición de representantes conforme a la normativa especial. Añade “la conveniencia de rehuir todo atisbo de ambigüedad o confusión en el empleo de las reiteradas vías alternativas (lo que) responde asimismo a exigencias de orden institucional”, que se traducirían en la necesidad de evitar a toda costa que el derecho de acceso de la normativa sobre transparencia sea utilizado por el representante público como vía de ejercer su control político que no pudo llevar a cabo a través del cauce *ad hoc*. Ello le ha llevado a denegar el acceso a una información políticamente sensible solicitada por una parlamentaria autonómica, primero a través de la Mesa del Parlamento sin obtener respuesta en su calidad de parlamentaria y, después, como ciudadana y con invocación de la normativa sobre transparencia y acceso a la información. Así, las RR 96 y 97/2016 conocen la reclamación de una Parlamentaria andaluza que formuló su solicitud a través del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía, en relación, en el primero de ellos, con el dinero recuperado de subvenciones al programa de formación profesional para el empleo (en ejecución de las resoluciones de reintegro por importe de 72 millones de euros), y en el segundo, respecto del dinero reclamado y recuperado de los Expedientes de Regulación de Empleo. En ellas se inadmite la reclamación pese a haber presentado la solicitud conforme a la normativa de transparencia, sin ambigüedad alguna por la vía del Portal de Transparencia autonómico. Es el dato de haber acudido previamente sin respuesta a la vía parlamentaria, expuesto por la propia solicitante en sus alegaciones para justificar el porqué de su posterior uso de la vía general, el que se utiliza argumentalmente para inadmitir la solicitud, de tal modo que, la proscripción de ambigüedad ya no se predica de la normativa invocada por el solicitante, como hasta ahora, sino que el haber acudido previamente a la vía de acceso a la información como representante político (la “habitual y ordinaria”, en palabras del propio Consejo, y supuestamente más garantista), sin resultados, por un reiterado incumplimiento de la obligación de dar información necesaria para el control político, se convierte ahora en un impedimento para el ejercicio del derecho de acceso a la información que al representante político le está abierto, como a cualquier persona –nacional o extranjero, pública o privada, física o jurídica, ni siquiera necesariamente ciudadano– por la normativa sobre transparencia. Inadmite, en fin, la reclamación. Quizás podría aplicarse aquí el adagio “*hard cases make bad law*”. El Auto núm. 184 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 5 de Sevilla, en relación con la R 96/2016,

representantes políticos ha negado que supletoriamente sea de aplicación la garantía consistente en la reclamación potestativa ante el propio CTPDA, alineándose así con el CTBG y en contra de la posición que es mayoritaria entre las Autoridades de transparencia autonómicas⁵⁹⁸ y en la doctrina⁵⁹⁹. El propio Defensor del Pueblo

consideró que había habido satisfacción extraprocésal ya que en el expediente la Administración hizo constar la respuesta que finalmente dio a la solicitud de información en sede parlamentaria. El Auto, por tanto, no entra en el fondo de la cuestión que aquí se analiza, aunque parece más bien favorable a estimar la competencia del Consejo, ya que este había alegado inadmisibilidad o, *subsidiariamente*, satisfacción extraprocésal, y fue este último el argumento acogido. En posteriores resoluciones, que tienen a representantes locales como protagonistas, el CTPDA entra en la cuestión de oficio, sin que los respectivos Ayuntamientos hubieran negado su competencia para resolver la reclamación y, consciente de que diversos Consejos autonómicos están resolviendo en sentido inverso, hace un esfuerzo adicional por añadir argumentos a su favor. Son las RR 18/2017, 68/2017 y 72/2017. Por una parte, se apoya en la *auctoritas* del CTBG estatal (y manifiesta que su doctrina “es, en lo fundamental, la que igualmente sigue el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno”). Por otra, aporta ahora un argumento adicional: la enmienda presentada durante la tramitación en el Congreso de los Diputados del Proyecto de LTAIPBG que fue retirada, y que precisaba que cabía la reclamación en aquellas materias que tienen una regulación específica de acceso. Añade que eso no significa “en modo alguno” que los concejales tengan una menor protección que la generalidad de la ciudadanía en el marco de la legislación reguladora de la transparencia, pues pueden libremente optar entre los dos regímenes vinculando su elección tanto al órgano de gobierno como al propio concejal (obviando que en la resolución anterior, en que la parlamentaria había optado por el régimen de la Ley de Transparencia de forma expresa y a través del cauce procedimental creado *ad hoc* para ello; el Portal de Transparencia). Eso sí, evitando toda confusión entre ambas vías porque “sencillamente, a nuestro juicio, no se puede pretender seguir uno de tales grupos normativos a unos efectos y abandonarlo a otros efectos.” Aplicada esta doctrina a los casos en cuestión, declara la inadmisión puesto que, habida cuenta de los datos en juego, entiende que las solicitudes se presentaron en la condición de concejal y conforme a la normativa local. En realidad, a la vista del relato de los Antecedentes, ninguno de ellos había invocado una u otra normativa, y, es más, en la R 18/2017, de hecho, el Ayuntamiento había tramitado la solicitud conforme a la normativa general sobre transparencia. Posteriormente ha mantenido esta doctrina. Así, RR 111/2018, 112/2018, 204/2018, 205/2018, 211/2018, 212/2018, 217/2018, 262/2018, 347/2018, 349/2018, 442/2018, 130/2019, 141/2019, 142/2019, 153/2019, 355/2019, 5/2020, 9/2020, 227/2020, 108/2021, 149/2021, 150/2021, 151/2021, 152/2021, 153/2021, 154/2021, 155/2021, 156/2021, 157/2021, 158/2021, 159/2021, 160/2021, 161/2021, 162/2021, 163/2021 y 180/2021.

⁵⁹⁸ Para la información ambiental, lideradas por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (R 211/2017) y seguida por el Comisionado de Canarias (R 8/2017), la Comisión de Transparencia de Galicia (R 82/2017) y el Consejo de Valencia (RR 45/2017 o 77/2017). Para el acceso por representantes políticos, de nuevo liderados por la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, desde la R de 11 de febrero de 2016 (Reclamación 4/2016). Otros Consejos autonómicos han seguido la vía del catalán, como el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (desde las RR 6/2017, 7/2017 y 17/2017), el Comisionado de Transparencia de Canarias (desde la R 61/2016) o el Consejo de Transparencia de Aragón (R 6/2017). La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de diciembre de 2019 (1074/2019), en relación con la admisión de su competencia por la Comisión catalana, califica su razonamiento de “impecable” y su respuesta de “extensa y sobradamente fundamentada”, y califica el razonamiento de que “aquellos que representan a la ciudadanía en las instituciones públicas, no pueden disfrutar de un derecho de acceso a la documentación pública, de alcance y calidad inferior que cuando este mismo derecho lo ejercitan sus representados individualmente considerados”, como de “un sentido común abrumador”.

⁵⁹⁹ Para la información ambiental, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ consideran que esta garantía es también de aplicación a la información ambiental, pues la información medioambiental no deja de ser información pública (El derecho de acceso a la información pública en España, *op. cit.*, pp. 67-68). L. CASADO CASADO (“Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, Reguladora del derecho de acceso a la información ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. 99-100, pp. 843-844) estima que es dudoso si estamos o no ante un aspecto no regulado, aunque podría entenderse así y entrar con ello en juego la supletoriedad de la LTAIPBG. Máxime, considera, cuando los recursos administrativos no cumplen con las exigencias de ser “efectivos, objetivos y equitativos” que impone el convenio de Aarhus, y los contencioso-administrativos tampoco por su lentitud y costes. Por ello considera

se ha posicionado también a favor de la admisión de las reclamaciones en materia ambiental⁶⁰⁰.

que en una interpretación estricta y literal habría de conducir a la solución contraria. En todo caso, queda a la interpretación que hagan las autoridades independientes de transparencia y los tribunales. En el mismo sentido, I. MARTÍN DELGADO (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, en *Las vías administrativas de recurso a debate. Actas del XI Congreso de la AEPDA*, INAP, Madrid, 2016) se muestra favorable a la extensión de la garantía a las solicitudes de acceso a la información ambiental, que estaría en línea con la previsión alternativa de recursos ante la propia Administración autora de la decisión o ante una entidad independiente e imparcial creada por ley que acoge la Directiva. También a favor de la competencia de las Autoridades de transparencia, y siguiéndonos en escritos anteriores, S. MONTESERIN HEREDIA y M. PÉREZ GARCÍA (“La protección del medio ambiente”, en *VVAA, Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 209-226, p. 223). Para el acceso a la información por representantes políticos, según I. MARTÍN DELGADO (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, *op. cit.*) “cabe sostener la competencia del Consejo de Transparencia para conocer de reclamaciones relativas a solicitudes a las que sean de aplicación los regímenes especiales de acceso”. Para M. A. BLANES CLIMENT (<https://miguelangelblanes.com/2017/02/08/los-concejales-pueden-presentar-la-reclamacion-prevista-en-las-leyes-de-transparencia/>) ha de reconocerse que los electos locales pueden plantear reclamación, con independencia de si la solicitud de información se ha apoyado en la legislación de régimen local o en la de transparencia, ya que el derecho fundamental de acceso a la información pública pertenece al concejal y no puede quedar condicionado por la cuestión formal del bloque normativo alegado en su solicitud, lo cual afecta gravemente al principio de seguridad jurídica, por la incoherencia que supone, y al principio de igualdad, a la vista de que la interpretación de las Autoridades de transparencia difiere en este punto. S. FERNÁNDEZ RAMOS (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, p. 15, nota 39), no se pronuncia con carácter general, pero considera que, en todo caso, la posición del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que llega a indagar si la solicitud de acceso a la información del concejal (y consiguientemente la posterior reclamación) está desvinculada de una posible petición de acceso por vía del régimen local, lo cual estimamos un exceso de rigorismo: si el representante local alega acogerse a la legislación de transparencia (algo que, por lo demás, la ley no exige), no corresponde al órgano de garantía del derecho indagar posibles juicios de intenciones. M. M. RAZQUIN LIZÁRRAGA (“Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018), considera que, a falta de regulación de los límites al acceso a la información por los parlamentarios, y la mera mención a las “razones fundadas en derecho” por el Reglamento del Congreso, “la LTAIBG podría ser considerada –*servata distancia*– como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario”. No obstante, deben interpretarse de forma más restrictiva, dando más peso al interés superior de los parlamentarios en obtener la información para ejercer su representación, en particular, maximizando, cuando concurren, los mecanismos de acceso parcial o condicionado, ya que “todo ello debe ser analizado desde el principio básico de que el derecho de información de los diputados no puede ser de peor condición que el de los ciudadanos, principio general recogido en la jurisprudencia”. Por lo demás, los parlamentarios podrán utilizar ambas vías de acceso: la prevista en el correspondiente reglamento parlamentario y la establecida en la LTAIBG, como ya ocurre en la práctica en la Unión Europea. Ahora bien, pese a haber hablado de la LTAIBG como la ley general supletoria de la ley especial que es el Reglamento parlamentario, sostiene que cuando los parlamentarios solicitan información como representantes políticos solo cabe la reclamación ante los Consejos cuando así esté previsto expresamente en los reglamentos parlamentarios o en las leyes –estatal o autonómicas– de transparencia, sin que en esto, sin embargo, entre en juego esa supletoriedad general, aunque no desarrolla las razones (salvo una apelación a la seguridad jurídica) y se muestra “totalmente a favor” de articular legalmente esta vía, pues considera que “es asimismo evidente que esta vía supone, de facto, una garantía superior para los diputados que la vía judicial”. La excepción, en contra, en M. I. JIMÉNEZ PLAZA (“La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018).

⁶⁰⁰ Recomendación de 2 de enero de 2018, conforme a la cual considera que “la Ley 27/2006 ofrece como mecanismos de tutela del derecho de acceso a la información ambiental el sistema general o común de recursos administrativos y contencioso-administrativo, pero éstos ni son “específicos” ni cumplen la garantía prevista en el Convenio de Aarhus y en la Directiva 2003/4/Ce de creación de un recurso previo a la vía judicial ante un órgano imparcial e independiente, que ofrezca una vía efectiva, objetiva y equitativa “específica”. El CTBG conformaría esta garantía de órgano especializado para conocer de los recursos frente a las denegaciones de acceso a la información; por lo que, al no ofrecer la Ley 27/2006 ningún recurso ante un órgano independiente, debe ser el propio CTBG el encargado de conocer de las denegaciones del derecho de acceso a la información en materia ambiental, por aplicación supletoria de la Ley 19/2013”.

Ha generado una interesante polémica la consideración o no de la normativa tributaria como normativa específica. Al igual que en el ámbito estatal y en el de las demás Comunidades Autónomas, se ha planteado qué tratamiento ha de darse al acceso a la información fiscal, habida cuenta de que la LGT le atribuye carácter reservado⁶⁰¹. La respuesta ha sido dispar en la doctrina de las autoridades administrativas independientes de control y en los tribunales. El CTBG entendió en un primer momento que la regulación de la LGT, no podía considerarse un “régimen jurídico específico de acceso a la información” –frente a las alegaciones en este sentido por parte de la Administración tributaria– y admitió las reclamaciones⁶⁰². Sin embargo, al conocer de una impugnación de una de esas resoluciones, los tribunales consideraron que es de aplicación la LGT y, por ende, que no cabe otorgar acceso a esta información⁶⁰³, a resultas de lo cual el CTBG asumió esta doctrina, y analizó ya en cada supuesto si se trata de información con trascendencia tributaria, a los efectos de aplicar la LGT en caso afirmativo o la LTAIPBG en caso negativo, discutiéndose en algunos casos el propio concepto de la “relevancia

⁶⁰¹ La LGT regula la “Información y asistencia a los obligados tributarios” en la Sección 2ª del Capítulo I (“Principios generales”) del Título III (“La aplicación de los tributos”). En su artículo 85 regula un deber genérico de información y asistencia a los obligados tributarios. En su artículo 86 las publicaciones de normas en vigor y de las contestaciones a consultas y resoluciones económico-administrativas que considere de mayor trascendencia y repercusión. En su artículo 87 la información sobre criterios de aplicación de la normativa tributaria y el texto íntegro de las consultas o resoluciones concretas, suprimiendo datos personales. En sus artículos 88 y 89 regula el derecho a realizar consultas tributarias escritas. En su artículo 90 la información a los interesados sobre el valor a efectos fiscales de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión. Y, en su artículo 91, los acuerdos previos de valoración a efectos fiscales de rentas, productos, bienes, gastos y demás elementos determinantes de la deuda tributaria. En la Sección 3ª se regula la “colaboración social en la aplicación de los tributos”. En su artículo 92 se establece el principio general de colaboración voluntaria. En su artículo 93 establece la obligación de suministrar información con trascendencia tributaria. En su artículo 94 regula las autoridades sometidas al deber de informar y colaborar. En su artículo 95 establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria, que solo pueden ser empleados por la Administración tributaria para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los casos previstos en el mismo artículo, referidos básicamente a la colaboración con el poder judicial o con otros órganos e instituciones de control. Prevé asimismo el “más estricto y completo” deber de sigilo por parte de las autoridades y funcionarios, cuya infracción, con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, se considerará siempre falta disciplinaria muy grave. En 2015 se introdujo un artículo 95 bis para dar cobertura a la publicidad de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias. También ese año, la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público estableció que: “El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica.”

⁶⁰² RR 104/2015 y 469/2015.

⁶⁰³ La R 469/2015 fue impugnada y la SJCCA núm. 5 de 28 de octubre de 2016 (145/2016), considera que la LGT contiene un “régimen jurídico específico de acceso a la información”. El fallo fue confirmado en apelación por la SAN de 6 de febrero de 2017 (547/2016), que considera que los límites al derecho de acceso no son sólo los establecidos en la CE y la LTAIPBG sino que pueden ser establecidos en cualquier ley sectorial que regule cualquier materia relacionada con la Administración y que, en este sentido, uno de ellos es el carácter reservado impuesto por el artículo 95 LGT, que considera un “régimen jurídico específico de acceso a la información”, principio que no fue modificado tampoco en 2015, cuando se posibilitó la publicidad de la lista de grandes morosos, “de lo que cabe deducir su voluntad tácita de mantener el carácter reservado”. Las RR 320/2015, 321/2015 y 60/2016, fueron también impugnadas y la SJCCA núm. 11, de 8 de octubre de 2018 (123/2018), que acumula los tres recursos, desestimó la reclamación, siendo confirmada por la SAN de 30 de mayo de 2019 (1/2019). El ATS de 31 de enero de 2020 (682/2020) inadmite el recurso de casación.

tributaria”, y denegándose su concurrencia cuando se trata de información anonimizada o estadística⁶⁰⁴. Entre las Autoridades autonómicas, el CTPDA admitió su competencia para conocer de la reclamación y consideró que de la LGT no se deriva ningún completo régimen específico de acceso a la información tributaria por parte de la ciudadanía, si bien el principio de reserva allí establecido ha de conectarse con el límite de la garantía de la confidencialidad. El carácter reservado de los datos trata de preservar los derechos e intereses de los obligados tributarios (por conexión de los artículos 34.1 y 95 LGT). No cabe, pues, una aplicación maquinal o mecánica del art. 95 LGT, sino que es preciso analizar y valorar, a la luz de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si y en qué medida los derechos e intereses del obligado tributario –a cuya tutela se encomienda el deber de confidencialidad de la Administración tributaria– han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información pública⁶⁰⁵. En esta misma línea se situó la Comisión catalana⁶⁰⁶. La doctrina se había también mostrado muy crítica con esta exclusión de la información tributaria del ámbito de aplicación de la LTAIPBG⁶⁰⁷. Finalmente, la posición del CTPDA, que fue objeto de cuestionamiento,

⁶⁰⁴ Así, RR 472/2017, 481/2017, 295/2018, 415/2018, 13/2019, 52/2019, 53/2019, 54/2019, 146/2019, 147/2019, 355/2019, 402/2019, 651/2019, 715/2019, 874/2019 y RT 315/2019. Por el contrario, el secreto tributario no impide facilitar información estadística fiscal, siempre que no pueda llevar a la identificación de concretos contribuyentes. Así, lo estima la R 197/2019.

⁶⁰⁵ Cuando se trata de la solicitud de un vecino que desea conocer la cantidad recaudada por cuenta de la Comunidad Autónoma por su Ayuntamiento en concepto de canon de mejora de infraestructura hidráulica y abonada a la propia Comunidad Autónoma, no cabe, pues, apreciar la preferencia del deber de confidencialidad, al tratarse de un contribuyente que quiere obtener información sobre el pago de un tributo que efectúa un Ayuntamiento por cuenta de los vecinos (R 78/2016). Este mismo criterio de atender a la finalidad a la que sirve el deber de confidencialidad le lleva a estimar una reclamación contra la denegación de una solicitud de información sobre incentivos a funcionarios ligados a la recaudación en relación con los procedimientos sancionadores de tráfico, que un Ayuntamiento consideraba protegida por el deber de confidencialidad de los datos de relevancia tributaria (R 11/2017). También prevalece cuando se trata de conocer los bienes exentos del IBI, con indicación de su cuantía, la causa legal de la exención y el domicilio de tales bienes, puesto que la legislación catastral solo incluye el domicilio de sus titulares entre los datos protegidos. Una valoración diferente merece, por el contrario, la pretensión de que también se facilite información sobre los titulares de los inmuebles. Además de excluir a las personas físicas de la información a suministrar –como expresamente hace el solicitante–, tampoco procede en línea de principio identificar a las personas jurídicas titulares de los derechos sobre los bienes inmuebles declarados exentos, toda vez que el repetido art. 51 TRLCI considera un dato protegido la “razón social” de los que aparezcan inscritos en el catastro como titulares. Únicamente cuando se trate de bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales (y de los organismos y entidades de ellos dependientes), así como de los inmuebles de los Gobiernos extranjeros, puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares (RR 144/2017, 152/2017, 4/2018, 8/2018, 10/2018, 24/2018, 31/2018, 33/2018, 39/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 63/2018, 80/2018, 82/2018, 83/2018, 84/2018, 86/2018, 88/2018, 89/2018, 90/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 95/2018, 97/2018, 102/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 169/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 174/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 185/2018, 186/2018, 188/2018, 190/2018, 191/2018, 192/2018, 193/2018, 194/2018, 195/2018, 196/2018, 86/2019, 166/2019).

⁶⁰⁶ R 33/2017, R 299/2018.

⁶⁰⁷ Así, para S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. PÉREZ MONGUIÓ, (*El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, *op. cit.*, pp. 80-81): “Esta doctrina supone mantener la información tributaria, de cuyo ingente volumen y relevancia a efectos de rendición de cuentas no es preciso insistir, al margen de los postulados de la LTAIBG, mediante una inaceptable exclusión de plano e indiscriminada, concediendo al carácter de los datos tributarios un valor absoluto, ajeno a toda ponderación, con independencia del

ha sido acogida por el Tribunal Supremo, en una sentencia que descarta que la normativa tributaria constituya una normativa específica y, por tanto, estima que en estos casos es de aplicación la normativa de transparencia⁶⁰⁸. De esta forma, las

contenido de las informaciones, tratando los datos tributarios en su totalidad al mismo nivel que los datos personales especialmente protegidos. Esto supone, sencillamente, mantener a las Administraciones tributarias en un régimen pre-transparencia pública”, con cita de diversos autores en esta línea.

⁶⁰⁸ En primer instancia y apelación, los juzgados de lo contencioso-administrativo y el TSJA consideraron, en línea con la SAN de 5 de febrero de 2017 (46/2017), que la Ley General Tributaria tiene el carácter de normativa específica. Así, en relación con la R 144/2017, la SJCA núm. 7 de Sevilla, de 6 de marzo de 2019 (6/2019) y, en apelación, la STSJA de 26 de noviembre de 2020 (564/2019). Respecto de la R 152/2017, la SJCA núm. 4 de Sevilla, de 24 de febrero de 2021 (51/2019) y, en apelación, la STSJA de 28 de noviembre de 2019 (930/2019). Y respecto a la R 86/2019, la SJCA núm. 2 de Sevilla de 2 de junio de 2019 (77/2020), y, en apelación, la STSJA de 2 de marzo de 2020 (1172/2020). En este caso, además, se añade que “la protección debe darse tanto a los datos directamente identificativos de las personas físicas titulares de los inmuebles (nombre y apellidos, o DNI) como aquellos otros datos personales que, indirectamente, permitan la identificación, y en este sentido, el domicilio de la finca es un elemento identificador de la persona física titular”. Interpuesto recurso de casación contra la STSJA de 28 de noviembre de 2019 (930/2019), la STS de 24 de febrero de 2021 (257/2021) descarta que pueda calificarse la regulación de la Ley General Tributaria como régimen específico de acceso. Considera, eso sí, al igual que lo hiciera el CTPDA, que la combinación con la normativa catastral, que declara reservado el dato de la titularidad y, en el caso de las personas físicas, de la normativa sobre protección de datos debe llevar a dar la información sin la identidad del titular, salvo en el caso de las Instituciones públicas. Lo hace en los siguientes términos: “Interpretando dicha Disposición Adicional primera dijimos en nuestras sentencias de 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019) y de 19 de noviembre de 2020, que: “[...] el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que estamos 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. [...] “Pues bien, del tenor literal de dicha regulación antes transcrita se desprende que la LGT y singularmente, su artículo 95 -en el que se sustenta la decisión denegatoria- consagran una regla o pauta general de reserva de los «datos con trascendencia tributaria» en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria -la gestión y aplicación de los tributos- pero no permiten afirmar que contengan una regulación completa y alternativa sobre el acceso a la información que implique el desplazamiento del régimen general previsto en la Ley 19/2013, de Transparencia, norma básica aplicable a todas las Administraciones Públicas. Dicho artículo 95 LGT se inserta en la Sección 3ª sobre «colaboración social en la aplicación de los tributos» del capítulo I, sobre «principios generales» en el Título I de «la aplicación de los tributos» y se refiere al carácter confidencial de los datos obtenidos por la Administración tributaria en el desempeño de sus funciones con la finalidad de aplicación de los tributos o de imposición de infracciones. El aludido artículo de la LGT además de establecer la mencionada regla, contempla trece excepciones y supuestos en los que se permite el traslado o cesión de la información tributaria a terceros -apartados a) a m)- que en la perspectiva de nuestro enjuiciamiento de acceso no son un *numerus clausus* o un listado cerrado de cesión de datos a terceros. Por su parte, el artículo 95 bis introducido por la Ley 34/2015, contempla un nuevo supuesto de publicidad en ciertos casos de infracción tributaria. No cabe concluir, pues, del tenor de tales preceptos, 95 y 95 bis, ni del contenido de los precedentes artículos 93 y 94 LGT -que se refieren a la obligación de los ciudadanos de informar a la Administración tributaria- que exista una regulación específica propia y exhaustiva del sistema de acceso a la información por parte de los ciudadanos en este ámbito. Los artículos citados se circunscriben a recoger la pauta general de la reserva de datos tributarios, regla que no es óbice para que ante el déficit de regulación y tutela del derecho de acceso a la información, opere ex apartado 2º de la Disposición Adicional primera, y mencionada Ley 19/2013 que, es norma básica en materia de acceso a la información pública, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.118 CE, y que contribuye, en fin, a la transparencia del sistema tributario y permite realizar el derecho reconocido en el artículo 105 c) CE. Esto es, el artículo reseñado de la LGT y demás disposiciones que se invocan se refieren a la reserva de los datos que obtiene la Administración para la gestión y ejercicio de la actuación tributaria entendida en un sentido amplio, pero no conllevan per se la inaplicación de la Ley de Transparencia [...] Lo anteriormente expuesto nos lleva a afirmar que no se contiene en la Ley General Tributaria un régimen completo y autónomo de acceso a la información, y sí un principio o regla general de reserva de los datos con relevancia tributaria como garantía del derecho fundamental a la intimidad de los ciudadanos (art. 18 CE). Por ende, las específicas previsiones de la LGT sobre confidencialidad de los datos tributarios no desplazan ni hacen inaplicable el régimen de acceso que se diseña en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno (Disposición Adicional 1ª)”.

resoluciones dictadas con posterioridad mantienen la postura y subrayan el aval judicial obtenido⁶⁰⁹.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

AAVV, *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública*, Thomson Reuters, FEMP, Red de Entidades locales por la transparencia y participación ciudadana, Cizur Menor, 2017.

ADÁN CASTILLA, I., “El acceso a información con datos personales de la persona solicitante: doctrina del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56, 2021.

ALMONACID LAMELAS, V., “La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica”, “Capítulo I. Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales”, en ALMONACID LAMELAS, V., (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18, 2015.

BALLESTEROS MOFFA, A., “La ausencia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública: ¿el caballo de Troya de la Transparencia?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161, 2014.

BALLESTEROS MOFFA, A., “La inactividad de la Administración frente al “derecho a saber” del ciudadano”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., “La Ley de Transparencia Pública de Andalucía: sus aportaciones al régimen establecido en el ordenamiento del Estado”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 89, 2014.

⁶⁰⁹ RR 182/2021, 183/2021, 184/2021, 185/2021, 186/2021, 187/2021, 188/2021, 189/2021, 190/2021, 191/2021, 192/2021, 193/2021, 194/2021, 195/2021, 196/2021 y 197/2021.

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

BOIX, A. y CASTELLANOS, (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

CANALS (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.

CASADO CASADO, L., “Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, Reguladora del derecho de acceso a la información ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. 99-100, 2014.

COTINO HUESO, L., “Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, núm. 27, 2018.

COTINO HUESO, L., “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C., (coords.), *Transparencia y Buen Gobierno, Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014.

DE LA SERNA BILBAO, M. N., “Comentario al artículo 19”, en TRONCOSO REIGADA, A., (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1269-1277.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., “Crónicas de Jurisprudencia: Transparencia y Bueno Gobierno”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “Capítulo II. La publicidad activa”, en FERNÁNDEZ RAMOS, S., (coord.), *Estudio sobre la Ley de Transparencia Pública de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2015, pp. 55-193.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, *Revista española de la transparencia*, núm. 12, 2021.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11, 2020.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, 2017.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SIERRA RODRÍGUEZ, J., “Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de Administración Local y Autonómica* núm. 11, 2019.

GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

GUICHOT, E., “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, WENCES, I., KÖLLING, M. y RAGONE, S., (coords.), *La ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

GUICHOT, E., “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX, A., y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

GUICHOT, E., “El ámbito de competencias de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I., GUICHOT, E. Y CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

GUICHOT, E., “El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18, 2015.

GUICHOT, E., *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.

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

JIMÉNEZ PLAZA, M. I., “La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49, 2018.

LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2016.

MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” en la obra por él dirigida, *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 111-112.

MARTÍN DELGADO, I., “IX. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en DÍEZ SASTRE, S. (dir.) y REDONDO MARTÍN, J. (coord.), *Informe sobre la Justicia administrativa, 2001*, Centro de Investigación sobre justicia Administrativa, Consejo General del poder judicial, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021.

MARTÍN DELGADO, I., “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2016.

MARTÍN DELGADO, I., “Los límites efectivos al derecho de acceso”, en COTINO, L. y BOIX, A. (coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 67-72.

MEDINA GUERRERO, M., “La transparencia pública en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en CASTILLO BLANCO, F., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (dirs.) y CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S., *Las políticas de Buen Gobierno en Andalucía (I): Digitalización y Transparencia*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (en prensa).

MESEGUER YEBRA, J., “Artículo 25. Formalización del acceso”, TRONCOSO REIGADA, A., *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1363-1364.

MESEGUER YEBRA, J., “El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.

MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019.

MONTESERIN HEREDIA, S. y PÉREZ GARCÍA, M., “La protección del medio ambiente”, en VVAA, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 209-226.

PÉREZ SARRIÓN, L., “Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, ALMONACID LAMELAS, V. (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, El Derecho, Madrid, 2014, pp. 186-187.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “La necesidad de una Ley de Transparencia”, BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2011.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG”, en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62.

RAMS RAMOS, L., “Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje a Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 639-664.

RAMS RAMOS, L., “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41, 2016.

RAMS RAMOS, L., “Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en LÓPEZ RAMÓN, F., (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2016.

RAMS RAMOS, L., «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, 2013.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2015.

REY MARTÍNEZ, F., “Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum ese debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, 2014.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, pp. 53-85.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014.

ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.

SALMERÓN, M., “Procedimiento administrativo e información del sector público”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

SÁNCHEZ LERMA, G. A., “Capítulo III, El derecho de acceso a la información pública. Criterios doctrinales y jurisprudenciales”, en BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (coord.), *Transparencia y acceso a la información pública, Estudio teórico-práctico de las Leyes forales 5/2018, de 17 de mayo y 2/2018, de 13 de abril*, Gobierno de Navarra, Pamplona, 2020, pp. 88-96.

SIERRA RODRÍGUEZ, J., “Competencia estatal y silencio administrativo autonómico”, *Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y Corrupción*, núm. 1, 2019.

TEIJEIRO LILLO, M. E., “La publicidad activa: régimen de la Ley 1/2014 y fiscalización por el Consejo de Transparencia de Andalucía y la Cámara de Cuentas de Andalucía”, en CASTILLO BLANCO, F. A., FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (dirs.), *Las políticas de buen gobierno en Andalucía, vol. I: Digitalización y transparencia*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla (en prensa).

VELASCO RICO, C., “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.

