

**EMILIO GUICHOT REINA**  
**CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ**

**EL DERECHO DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN LA REGIÓN DE MURCIA**



**CTRM**

Consejo de la Transparencia  
de la Región de Murcia



**EL DERECHO DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN LA REGIÓN DE MURCIA**



EMILIO GUICHOT REINA  
CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

**EL DERECHO DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
EN LA REGIÓN DE MURCIA**



**CTRM**

Consejo de la Transparencia  
de la Región de Murcia



Primera edición, 2022

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Este libre se puede:

- Compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Bajo las condiciones siguientes:

- Reconocimiento: Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia.
- No Comercial: No puede utilizar el material para una finalidad comercial.
- Sin Obra Derivada: Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.
- No additional restrictions: No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinja realizar aquello que la licencia permite.



© Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia

© **DM**

ISBN: 978-84-19398-37-6

Depósito Legal: MU 733-2022

Edición a cargo de: Diego Marín Librero–Editor. S.L.

Merced, 25.30001–Murcia

Tfno. 968 24 28 29 / 968 23 75 78

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	11
LISTADO DE ABREVIATURAS.....	13
I. CUESTIONES GENERALES.....	17
1. El margen de competencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la regulación del derecho de acceso y su ejercicio en la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia.....	17
2. La publicidad activa y su relación con el derecho de acceso a la información pública .....	28
II. EL OBJETO DEL DERECHO .....	31
1. El acceso a “los contenidos o documentos” .....	31
2. El acceso no se limita a la información contenida en procedimientos terminados.....	32
3. 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” .....	32
4. La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso.....	34
III. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO .....	37
IV. ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY .....	39
1. Administraciones territoriales y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas .....	39
2. Otras entidades del sector público: sociedades mercantiles y fundaciones...	40
3. Los consorcios y asociaciones constituidas por Administraciones Públicas y otros organismos y entidades recogidos en la Ley.....	42
4. Los sujetos sometidos a la Ley en la actividad regida por el Derecho Administrativo .....	43

4.1. Las Corporaciones de Derecho público y entidades asimilables.....	43
4.2. Las instituciones y entidades del artículo 3.2.....	46
V. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO.....	49
1. Aspectos generales.....	49
2. Límites conectados con el interés público: seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, política económica y monetaria, medio ambiente.....	52
3. Límites que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales.....	52
4. Límites conectados con la protección de derechos e intereses de contenido económico.....	57
5. El límite de la privacidad.....	62
5.1. Alcance y normativa aplicable.....	62
5.2. Categorías de datos personales.....	64
5.3. La disociación y el acceso parcial.....	82
5.4. La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos.....	84
VI. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	87
1. La iniciación del procedimiento. La solicitud de acceso.....	87
1.1. Contenido.....	87
1.2. Medios de presentación.....	90
1.3. Su posible subsanación.....	91
1.4. La inadmisión de la solicitud.....	93
1.4.1. Consideraciones generales.....	93
1.4.2. La información en curso de elaboración o publicación general.....	96
1.4.3. La información auxiliar o de apoyo.....	98
1.4.5. Solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”.....	107
1.4.6. Solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo”.....	109
2. La tramitación.....	113



---

2.1. La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige.....	113
2.1.1. La solicitud tiene por objeto información que no obra en su poder.....	113
2.1.2. La solicitud versa sobre información elaborada o generada por un sujeto distinto de aquél al que se dirige .....	116
2.2. La audiencia a terceros .....	118
2.3. Otros posibles trámites .....	120
3. La resolución .....	120
3.1. Competencia .....	120
3.2. Plazo para resolver y notificar .....	121
3.3. El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea.....	124
3.3. Su contenido .....	126
3.4. La notificación.....	128
VII. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO .....	129
1. Modalidades de acceso: el acceso “vía electrónica” como regla general ...	129
2. Momento en el que ha de ofrecerse el acceso.....	131
2.1. Su inmediatez como regla general.....	131
2.2 La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados .....	132
3. La información ya publicada .....	134
4. Características de la información que se ofrece .....	136
5. La gratuidad de la información.....	137
VIII. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN .....	139
1. Consideraciones iniciales.....	139
2. Naturaleza y objeto de la reclamación .....	141
2.1. Una vía de impugnación especial y potestativa.....	141
2.2. Su objeto. Las resoluciones excluidas .....	141
3. Interposición de la reclamación .....	143

3.1. Contenido del escrito y medios de presentación .....	143
3.2. Plazo .....	144
3.3. Legitimación y representación .....	145
3.4. Subsanción.....	145
3.5. La acumulación de reclamaciones.....	145
4. La tramitación.....	146
4.1. Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama .....	146
4.2 Audiencia a terceros afectados .....	147
4.3. Otros posibles trámites .....	148
5. La terminación del procedimiento .....	149
IX. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO .....	151
1. Acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso.....	151
2. Regímenes jurídicos específicos de acceso a la información .....	153
BIBLIOGRAFÍA CITADA.....	165

## PRÓLOGO

La Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPCRM), siguiendo la pauta establecida por la Ley estatal 19/2013, de 9 de noviembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) al optar por la doble fórmula de publicidad activa y publicidad pasiva como herramientas para la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas en nuestro ordenamiento jurídico, creó el Consejo de la Transparencia (CTRM). De acuerdo con el apdo. 1 de su art. 38, el CTRM se configura como un órgano independiente de control en materia de transparencia, que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública. Por su parte, el apdo. 2 del precepto añade que *“El Consejo actuará con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico y plena independencia orgánica y funcional de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias”*.

De acuerdo con estas directrices básicas, el CTRM comenzó a ejercer sus funciones y, durante estos años, ha dictado más de ochocientas resoluciones en materia de derecho de acceso a la información y los órganos jurisdiccionales, por su parte, han tenido ocasión de dictar varias decisiones en relación con algunas de ellas. Todo ello ha dado origen a una rica doctrina cuyo conocimiento resulta esencial para el aplicador del derecho.

La presente obra que el lector tiene en sus manos acomete con vocación eminentemente práctica, aunque no falten referencias doctrinales ni reflexiones críticas, la necesaria tarea de recopilar, sistematizar y analizar esta tarea del CTRM. El estudio, realizado por dos eminentes expertos en el Derecho de la Transparencia como son los Profesores Emilio GUICHOT y Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, ambos catedráticos de Derecho administrativo de la Universidad de Sevilla, se centra en analizar tanto las

cuestiones generales de la LTPC como 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 LTPC y los denominados “régimenes especiales”. Más allá, se procede al estudio y análisis de los criterios seguidos por el CTRM para resolver las reclamaciones que ante él se han presentado durante estos años contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pública. En particular, y con una rigurosa metodología de marcado carácter técnico-jurídico, se relacionan los criterios utilizados por el CTRM con las determinaciones legales establecidas en su marco regulador de referencia. A saber, el concepto de información pública (arts. 12 y 13 LTAIBG), la imposibilidad de entregar la información solicitada en la forma o formato elegidos (art. 27. 4 LTPC), los límites que suponen el deber de secreto profesional o la protección de la propiedad intelectual e industrial (art. 14. 1 LTPC) o, entre otras, las limitaciones derivadas de la protección de datos (art. 15 LTPC). Otros criterios que son objeto de análisis, con profusión de argumentos legales y jurisprudenciales, se refieren al desistimiento, la caducidad, las estimaciones parciales, las inadmisiones y, entre otras cuestiones que el lector interesado podrá encontrar entre sus páginas, otras formas de finalización del procedimiento de reclamación.

Es oportuno hacer ya memoria y recopilar de este modo la labor realizada por el CTRM ahora que esta naciente institución se ve amenazada en su misma existencia y, pasado un aparente impulso inicial —como con razón afirma Isaac MARTÍN DELGADO “en todo lo relativo a la transparencia hay mucho de moda y de marketing”<sup>1</sup>—, se ve sometida a obstáculos y estrecheces que ponen en peligro la garantía del derecho de acceso a la información pública que constituye su principal misión.

En Murcia, a 14 de julio de 2022  
Santiago M. Álvarez Carreño  
Presidente (suplente) del CTRM

---

<sup>1</sup> MARTÍN DELGADO, I., “La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control”, *Dilemata -Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, núm. 27, 2018, pp. 281-309.

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

A	Auto
AEPD	Agencia Estatal de Protección de Datos
AGE	Administración General del Estado
AN	Audiencia Nacional
BOE	Boletín Oficial del Estado
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
CEADO	Convenio n.º 205 del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Oficiales
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen gobierno
CTPD	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
CTRM	Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública
JCA	Juzgado de lo contencioso-administrativo
JCCA	Juzgado central de lo contencioso-administrativo

LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
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
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIPBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
LTPCRM	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia
R	Resolución
RR	Resoluciones
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos

RLOPD	Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
RT	Resolución territorial
S	Sentencia
SS	Sentencias
TC	Tribunal Constitucional
TSJRM	Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia
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





## I. CUESTIONES GENERALES

### 1. EL MARGEN DE COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO Y SU EJERCICIO EN LA LEY 12/2014, DE 16 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE LA REGIÓN DE MURCIA

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. El legislador estatal no se decidió, pues, 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 trabajos<sup>2</sup>, y así lo ha juzgado también la doctrina de forma abrumadoramente mayoritaria<sup>3</sup>. En la

---

<sup>2</sup> Por todos, recientemente GUICHOT, E., 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.

<sup>3</sup> 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.<sup>a</sup>, *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*, n.º 160, diciembre de 2013, pp. 155-180; REY MARTÍNEZ, F., “Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, n.º 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

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 concluyente<sup>4</sup>.

Su disposición final octava se apoya en el artículo 149.1. 18ª CE como título competencial principal. A ello se le suma una referencia al artículo 149.1.1ª CE, 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 en la STC 290/2000, de 30 de noviembre)<sup>5</sup>.

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, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento. El ámbito de decisión que quedó a las normas autonómicas y locales está en la ampliación de las materias sujetas a

---

propósito de la ley de transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 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.

<sup>4</sup> 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 n.º 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 n.º 7, de 25 de enero de 2019 (3/2019), se pronuncia en el mismo sentido.

<sup>5</sup> 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.

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 acortado<sup>6</sup>.

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 materia<sup>7</sup>. Con posterioridad a la aprobación de la LTAIPBG, se han ido dictando toda una serie de leyes por los diversos Parlamentos autonómicos –incluyendo las que sustituyen a algunas de las que se adelantaron a la estatal–, entre ellas, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia<sup>8</sup>. La Ley fue objeto de reforma por la Ley 7/2016, de 18 de mayo. Ya hay incluso alguna ley de segunda generación que sustituye a otra aprobada con posterioridad a la LTAIPBG<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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).

<sup>8</sup> Así, la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja, 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.

<sup>9</sup> Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunidad Valenciana.

El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia no contempla ninguna disposición específica referida a la competencia en materia de transparencia.

Conforme a su Preámbulo –en lo referido a acceso a la información, obviando lo relacionado con la participación– los títulos competenciales en que se apoya la LTPCRM son los artículos 10.uno.1 (“organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”), 10.uno.29 (“procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”) y 51 (creación y organización de su propia Administración pública).

En desarrollo de la LTAIPBG, junto a la regulación más extensa de la publicidad activa y la incorporación de un completo régimen sancionador, en lo que interesa al objeto de nuestro trabajo:

-En materia de límites, que tienen carácter básico<sup>10</sup>, se remitió a la LTAIPBG<sup>11</sup>, como hizo la mayor parte de leyes autonómicas.

-Incluyó un catálogo de “obligaciones derivadas del derecho de acceso”<sup>12</sup>, referidas a la publicación de las condiciones del derecho de acceso a la información pública, el procedimiento para su ejercicio y el órgano competente para resolver<sup>13</sup>; al asesoramiento a las personas que deseen ejercer su derecho de acceso para su correcto ejercicio, facilitando la orientación necesaria para asistirles en la búsqueda de la información que solicitan, indicándoles, en su caso, los órganos que posean la misma, estableciendo el deber del personal al servicio de las entidades obligadas de prestar el auxilio y la colaboración que a tal efecto se les solicite; a facilitar

---

<sup>10</sup> Es esta, también, la interpretación del CTBG. 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”.

<sup>11</sup> Artículo 25. En materia de protección de datos, añade que se estará también a lo establecido en la LOPD, entonces vigente.

<sup>12</sup> Artículo 24.

<sup>13</sup> A lo que se añade que: “En la Administración regional las condiciones de acceso, que se realizarán mediante cuadros de clasificación y valoración de series documentales, serán publicadas en el Boletín Oficial de la Región de Murcia por la consejería competente en materia de transparencia, previo informe de la consejería competente en materia de archivos”.

la información solicitada en los plazos y en la forma y formato elegido, de acuerdo con lo establecido en sus disposiciones. Además, se prevé que toda la información estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad accesible, debiendo ser suministrada por medios o en formatos adecuados que resulten accesibles y comprensibles.

-Se remitió a la Ley estatal en lo que hace a la materia regulada en la LTAIPBG bajo el rótulo “ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, pero añadió determinaciones complementarias relacionadas con la competencia para su desarrollo normativo, con las causas de inadmisión y con la competencia para resolver que se irán analizando al hilo del estudio de esas materias<sup>14</sup>. En su reforma de 2016, además, previó una reducción del plazo máximo para resolver las solicitudes previsto en la LTAIPBG, que pasó a ser de veinte días, ampliables por igual plazo, siguiendo el precedente de la Ley andaluza, lo cual no parece suscitar mayor controversia pues no supone perjuicio alguno para el interés público o privado. Lo realmente polémico, en esta materia, 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, 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 trabajos<sup>15</sup>,

---

<sup>14</sup> Artículo 26.

<sup>15</sup> 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

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 declarado<sup>16</sup>.

-En relación con la formalización del acceso a la información pública, de nuevo la remisión a la Ley estatal se complementó con un interesante desarrollo autonómico, que analizaremos en su lugar correspondiente<sup>17</sup>.

-Creó, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta LTAIPBG, una Autoridad independiente competente para conocer de las reclamaciones dirigidas contra las resoluciones, expresas o presuntas, de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación: el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, que vela también por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>18</sup>. Su presidente es elegido por un período de cinco años no renovable, entre personas de reconocido prestigio, correspondiendo su designación a la Asamblea Regional entre los candidatos propuestos por los diferentes grupos parlamentarios. La reforma de 2016 previó que el candidato designado debe obtener una mayoría de 2/3 de los miembros de la Asamblea Regional en una primera votación o mayoría absoluta en una segunda votación. Se regulan también las causas tasadas de cese, y se prevé que la condición de presidente es incompatible con el desempeño de cualquier alto cargo y con la pertenencia a un partido político, incompatibilidad esta última a lo que la reforma de 2016 añadió los cuatro

---

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).

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Artículo 27.

<sup>18</sup> La reforma de 2016 añadió que se configura como un ente de los previstos en la disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Así lo reconoce el ATSJRM de 7 de abril de 2021, frente a una pretensión del demandante que le negaba personalidad jurídica propia.

años anteriores a su elección<sup>19</sup>. Además, el Consejo integra a diferentes representantes institucionales<sup>20</sup>.

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 publicación, publicación que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2013<sup>21</sup>, 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 Título<sup>22</sup>, 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 solo a los “órganos”, 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) parecía ser el primero (y, por ende, la entrada en vigor para todos los sujetos

---

<sup>19</sup> Artículo 38. El primer presidente fue D. José Molina Molina y el segundo y actual es D. Julián Pérez Templado Jordán.

<sup>20</sup> En concreto: a) Dos diputados de la Asamblea Regional, para cuya designación se tendrán en cuenta criterios de proporcionalidad y pluralidad respecto de los grupos presentes en la Cámara; b) Un representante de la consejería competente en materia de transparencia; c) Un representante de la consejería competente en materia de hacienda; d) Un representante del órgano directivo encargado de la coordinación y el asesoramiento en materia de protección de datos de carácter personal en el ámbito de la Administración regional; e) Un representante por cada una de las universidades públicas de la Región de Murcia; f) Un miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia; g) Dos miembros del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en representación de las entidades representativas de los intereses económicos y sociales de la Región de Murcia, así como de los consumidores y usuarios. Su nombramiento se lleva a cabo desde la reforma de 2016 a propuesta no del presidente del Consejo de transparencia; antes la propuesta correspondía al titular de la consejería competente en materia de transparencia. Esta propuesta se eleva al Consejo de Gobierno para su nombramiento y publicación en el BORM.

<sup>21</sup> BOE n.º 295, de 10 de diciembre de 2013.

<sup>22</sup> Fruto de la aprobación en el Senado de la enmienda n.º 267 del Grupo Parlamentario Popular.

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 resultó desde luego indiscutible.

La LTPCRM se publicó en el Boletín Oficial de la Región de Murcia el día 18 de diciembre de 2014. La disposición final cuarta dispuso su entrada en vigor el día siguiente de su publicación en lo referido a los títulos I (Disposiciones generales), III (Participación ciudadana) y IV (Organización y fomento de la transparencia y la participación ciudadana en la Administración regional), y a los seis meses para los títulos II (Transparencia de la Actividad Pública) y V (Régimen Sancionador), esto es, el 18 de junio de 2015. Zanjó con ello la duda para los sujetos a los que obliga, ya que su contenido va más allá en exigencia que la LTAIPBG<sup>23</sup>.

Finalmente, cabe constatar que, a semejanza de la LTAIPBG, la LTPCRM contempla en su disposición final tercera una habilitación al Gobierno autonómico para dictar las disposiciones necesarias para su aplicación, desarrollo y ejecución y a la persona titular de la consejería con competencias en materia de función pública para dictar las disposiciones y actos que resulten precisos para la aplicación de las medidas previstas en la Ley que puedan tener incidencia en la Función Pública de la Administración Regional<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Su disposición transitoria primera previó que “[l]as solicitudes de acceso a la información presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley continuarán su tramitación con arreglo a la normativa aplicable en el momento de su presentación”. Su disposición transitoria segunda, que “[l]os proyectos de ley o de disposición de carácter general, así como los planes y proyectos cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, no quedarán sujetos a las obligaciones de transparencia ni a la aplicación de los derechos específicos de participación ciudadana establecidos en esta ley” y su disposición transitoria tercera que “[l]os sujetos a los que se refieren los artículos 6 y 7 [referidos, respectivamente, a la publicidad activa y al suministro de información por sujetos privados] quedarán exentos de realizar las obligaciones de publicidad activa señaladas en esta ley en relación con aquellos contratos, subvenciones, conciertos o cualesquiera otras relaciones jurídicas que hubieran finalizado con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley”. Por lo demás, el Criterio 1/2016, de 27 de mayo, del CTRM ha dejado claro que el derecho de acceso se aplica a cualquier información cualquiera que sea su fecha de generación o adquisición, también a las referidas a un momento anterior a la entrada en vigor de la Ley.

<sup>24</sup> Orden de 10 de junio de 2016, por la que se determina el contenido del informe sobre el grado de aplicación de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública y la Orden de 16 de junio de 2016, por la que se regula la organización y funcionamiento del registro de solicitudes de acceso a la información pública.



La LTPCRM, como se verá en el epígrafe dedicado a los sujetos obligados, no es aplicable a las entidades locales. En esto, forma parte de un grupo minoritario de Leyes de transparencia autonómicas, junto a las de La Rioja, Castilla-León y Galicia. Ahora bien, tiene una peculiaridad única. Las Leyes de la Rioja y Castilla-León no crearon una Autoridad autonómica de transparencia. Se acogieron a lo previsto en la disposición adicional cuarta, apartado segundo, que permite a las Comunidades Autónomas atribuir al CTBG la competencia para la resolución de reclamaciones en los supuestos de resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial, celebrando el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias. La Ley de Galicia, por su parte, y aun sin ser aplicable a las entidades locales, atribuyó al Valedor del Pueblo la competencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones de ámbito tanto autonómico como local<sup>25</sup>. Sin embargo, la LTPCRM, habiendo creado el CTRM, y sin ser de aplicación al sector público local, no le atribuyó expresamente la competencia para conocer las reclamaciones contra resoluciones en materia de acceso dictadas en el ámbito local murciano. Esta omisión dio origen a una auténtica aporía. El CTRM vino conociendo desde su constitución de este tipo de reclamaciones que, por su parte, eran inadmitidas por el CTBG por falta de competencia. Sin embargo, ante las dudas suscitadas en el seno del propio CTRM, y, solicitado informe al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, este dictaminó que el CTRM carecía de toda competencia en relación con el control del cumplimiento de la LTPCRM por parte del sector público local, apuntando que podía optarse por modificar la Ley para incluirlo en su ámbito subjetivo de aplicación, o bien por suscribir convenio con la AGE para otorgar la competencia al CTBG<sup>26</sup>. El CTRM hizo suyo el contenido de este informe y el 28 de febrero de 2017 se declaró incompetente para ejercer sus competencias de control en materia de derecho de acceso y de publicidad activa sobre el sector público local. Simultáneamente, trató de promover una modificación legislativa, que

---

<sup>25</sup> Disposición adicional quinta de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia.

<sup>26</sup> Dictamen 25/2017, de 9 de febrero de 2017.

no llegó a llevarse a cabo. A su vez, la Administración regional planteó al CTBG la iniciativa para la suscripción de un convenio, pero esta Institución contestó manifestando que carecía de título legal habilitante para encargarse de la resolución de las reclamaciones correspondientes a las entidades locales de la Región de Murcia puesto que, de acuerdo con el artículo 24.6 LTAIPBG, *a sensu contrario*, la competencia del CTBG solo procede en los supuestos en que las Comunidades Autónomas no hayan atribuido dicha competencia “a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley”. Al haber creado la LTPCRM el CTRM, no se daba el supuesto de hecho necesario para entender legalmente abierta la posibilidad de atribuir a dicho organismo la competencia para conocer de las reclamaciones. La consecuencia fue que, desde el 28 de febrero de 2017, los ciudadanos de la Región de Murcia se vieron privados respecto de su sector público local de la posibilidad de reclamar ante una autoridad independiente antes de acudir a la vía jurisdiccional.

Un Acuerdo de 14 de septiembre de 2020 del CTRM ha puesto fin a esta aporía. Constata que el problema jurídico se plantea ante la falta de mención expresa y singular de las entidades del sector local en el ámbito subjetivo de la LTPCRM, pero considera que de esa laguna no se derivaba la necesidad de modificar la posición inicial, negándose el CTRM a sí mismo la competencia para resolver reclamaciones de las entidades locales. Estima que el mínimo común denominador que impone la legislación básica estatal en aplicación del artículo 149.1.1ª CE y el principio de seguridad jurídica han de llevar a afirmar la competencia del CTRM también respecto del control de la actuación del sector público local<sup>27</sup>. Y ello pese a que una sentencia del TSJ de la Región de Murcia anterior solo unos meses en el tiempo había desestimado esos mismos argumentos al conocer de un recurso contencioso-administrativo que se interpuso frente a la inadmisión por el CTRM de una reclamación de acceso contra una desestimación presunta de

---

<sup>27</sup> Es más, apunta que “también cabría resolver la situación en favor de la aplicación plena de la transparencia y el derecho de acceso en el sector local de la Región, apelando a la regla de la competencia, según la cual la legislación básica ha de aplicarse para dar cumplimiento a los principios y derechos que la Constitución garantiza. Así, el artículo 2 de la LTAIBG debe desplazar con su aplicación, al artículo 5 de la LTPC, que de manera omisiva incumple, en su función de desarrollo, lo dispuesto en una norma estatal básica”. No obstante, parece formulado como *obiter dicta* y no se aborda esa consecuencia en sus conclusiones.

una solicitud de acceso planteada ante un Ayuntamiento de la Región<sup>28</sup>. Consideró esta sentencia, acogiendo los argumentos del CTRM, que, en virtud del principio de legalidad, “no cabe la técnica de autoatribución de potestades cuando no están expresamente amparadas en norma legal alguna”, rechazando también el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad<sup>29</sup>. La STS de 5 de abril de 2022 (422/2022) resolvió un recurso de casación contra la aludida sentencia. Parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que interpreta que la regulación del procedimiento de acceso a la información pública llevada a cabo por la LTAIPBG deriva de la competencia estatal para establecer las normas sobre procedimiento administrativo común, y de la doctrina constitucional sobre el alcance de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, así como de su propia doctrina, conforme a la cual la LTAIPBG es supletoria respecto de las regulaciones especiales del acceso a la información, y considera que la interpretación llevada a cabo por el TSJ de la Región de Murcia está “descontextualizada” porque la regulación estatal dictada para garantizar un tratamiento común de los administrados impone que los ciudadanos de cualquier Comunidad Autónoma tengan la facultad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad autónoma. “ya que asumir dicha asimetría procedimental supondría una flagrante vulneración de los artículos 149.1.1 y 149.1.18 de la Constitución.” Es más, la sentencia constata que “en último término, cabe poner de relieve que este es el criterio interpretativo adoptado posteriormente por el propio Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia [...] y aunque esta variación no determine la pérdida del objeto del recurso de casación, tal como se propugna, pues entendemos que mientras no se modifique la legislación de la Comunidad Autónoma podrían suscitarse

---

<sup>28</sup> Sentencia respecto de la que el Informe en que se basa el Acuerdo señala: “Ahora bien, esta sentencia, como es bien sabido no constituye jurisprudencia *ex* artículo 1.6 del código civil. Y por lo tanto no tiene más alcance, con vinculación jurídica, que el de cosa juzgada como excepción procesal, si concurren identidad entre sujetos, objeto y causa, *ex* artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

<sup>29</sup> STSJRM de 17 de febrero de 2020 (63/2020). Estima que esta falta de competencia “no supone en absoluto indefensión o limitación del derecho a la tutela judicial efectiva de la que goza el recurrente, pues frente al silencio del Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas pudo interponer recurso potestativo de reposición, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, o bien, acudir directamente a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29/1998, de 13 de julio. Por otra parte, no considera esta Sala que procesa plantear cuestión de inconstitucionalidad como solicita la parte actora”.

dudas sobre la constitucionalidad del precepto cuestionado que pudieran causar indefensión al ciudadano que pretende ejercitar una acción de reclamación ante dicho Organismo para acceder a la información por un Ente local perteneciente a dicho ámbito territorial”.

La conclusión es, pues, que se ha recorrido un camino de ida y vuelta en la interpretación de la competencia del CTRM para controlar la actuación del sector público local y en concreto, en lo que a los efectos de este trabajo nos interesa, para conocer de las reclamaciones frente a las resoluciones, expresas o presuntas, en materia de acceso a la información. No obstante, a la vista de estas idas y venidas y como recuerda el propio Tribunal Supremo, sería de agradecer que una reforma de la Ley previera de forma expresa esta competencia (como lo hace la Ley gallega, mostrando con ello que el tema no es evidente) y, adicionalmente, incluyera también de forma expresa, si esa es la voluntad del legislador, al sector público local en el ámbito de aplicación subjetiva del conjunto de sus disposiciones<sup>30</sup>.

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

La LTPCRM, al igual que hiciera la LTAIPBG y yendo más allá, contempla todo un catálogo de materias sujetas a publicidad activa<sup>31</sup>, esto es, en portales de transparencia o páginas webs de los respectivos sujetos obligados.

---

<sup>30</sup> El Acuerdo hace suyo un informe del técnico consultor del CTRM, que acaba puntualizando que el anterior informe del Consejo Jurídico de la Región de Murcia “no es vinculante y su carácter es exclusivamente jurídico”, se cierra con las siguientes conclusiones: “Puesto que en el tiempo transcurrido hasta ahora, desde febrero de 2017, fecha en la que el CTRM desistió de su competencia respecto de las entidades integrantes de la Administración Local de la Región de Murcia, para conocer y resolver reclamaciones en materia de acceso a la información pública, así como para el control y evaluación del cumplimiento de las obligaciones de información mediante publicidad activa, no se ha dado ninguna solución a la omisión del artículo 5 de la LTPC, que no incluye expresamente a los entes de la Administración Local, el CTRM, en cumplimiento de las funciones que le otorga el artículo 38 de la LTPC, y haciendo una interpretación favorable al derecho de transparencia, conforme al artículo 103 b) de la Constitución [*sic*, parece querer referirse al 105.b)] y a la LTAIBG, se reconoce competente respecto de la Administración Local de la Región de Murcia, como venía haciéndolo hasta febrero de 2017”.

<sup>31</sup> La LTAIPBG dedica a la publicidad activa el Capítulo II de su Título I. En los artículos 6 al 8 a 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 LTPCRM dedica a la publicidad activa el Capítulo II de su Título II y amplía ese listado.

Sin entrar aquí en el extenso elenco<sup>32</sup>, sí conviene subrayar algunas ideas claves sobre las relaciones entre publicidad activa y derecho de acceso.

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 sujeta a 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 tribunales<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> 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 LTPCRM regula los ítems a publicar obligatoriamente, clasificados en información institucional, organizativa y de recursos humanos (artículo 13), información sobre altos cargos y sobre el funcionamiento del gobierno (artículo 14), información sobre relaciones con los ciudadanos y la sociedad (artículo 15), información de relevancia jurídica (artículo 16), información sobre contratos y convenios (artículo 17), información sobre subvenciones (artículo 18) e información presupuestaria, económico-financiera, patrimonial y en materia de ordenación del territorio y medio ambiente (artículo 19).

<sup>33</sup> Por todas, SJCCA n.º 1, de 10 de enero de 2020 (1/2020).

En esta línea se ha situado también el CTRM. Ha subrayado que hay derecho a acceder, mediante el ejercicio del derecho de acceso, a información que debiera estar de hecho publicada en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa<sup>34</sup>, y, además, en esos casos, ordena también la publicación<sup>35</sup>, sin que quepa en ningún caso condicionar el acceso a la previa publicación en el respectivo portal de transparencia<sup>36</sup>.

Fuera de esos ítems de información de publicidad obligatoria tanto la LTAIPBG como la LTPCRM prevén como principio general la publicidad de la información que se juzgue más relevante para la ciudadanía<sup>37</sup>. La LTPCRM, además, dispone que se publique la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia y la posibilidad del Consejo de Gobierno de ampliar el listado legal de información de publicación obligatoria.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> R 68/2017, en la que se solicita el acceso a concesiones de transporte de viajeros por carretera.

<sup>35</sup> Así, en la R 57/2016, en la que se solicita información a una Universidad referida al listado de los integrantes del equipo de gobierno, de diversos órganos colegiados y de las personas que cobran un complemento vitalicio. El CTRM estima la pretensión, reconociendo el derecho del reclamante a acceder a la información solicitada “y que la misma sea publicada en el portal de la transparencia de dicha entidad, dado su carácter de pública, por cuanto se refiere a información institucional, organizativa y de recursos humanos”.

<sup>36</sup> R 52/2017, en la que se solicita información de los empleados públicos que desempeñan plazas de analistas de sistemas, el CTRM expone que “el derecho individual de acceso a la información pública del reclamante no puede quedar condicionado, de manera ciertamente e imprecisa, al cumplimiento de la obligación que tiene la Administración, con la ciudadanía en general, de llevar a cabo la publicación activa [...] La Consejería, ordenando la inadmisión y por tanto, condicionando el derecho del reclamante a que se realice la publicación general, incumple lo dispuesto en la normativa legal básica, pues esta no admite más restricciones a al derecho de acceso a la información pública que las que establece la propia normativa básica”.

<sup>37</sup> 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 8 LTPCRM establece la obligación de “[...] elaborar y publicar la información cuya divulgación se considere relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, y que tendrá el contenido mínimo que se señala en la sección segunda de este capítulo”.

<sup>38</sup> El artículo 20, denominado “Ampliación de las obligaciones de publicidad activa”, prevé lo siguiente: “1. Con independencia de las obligaciones de publicidad activa señaladas en los artículos anteriores, se fomentará la publicación de cualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía y, en particular, de aquella cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. 2. De acuerdo con el carácter mínimo de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 8.2, en el ámbito de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus organismos públicos, el Consejo de Gobierno, a iniciativa de la consejería competente en materia de transparencia y participación ciudadana, podrá, mediante acuerdo, ampliar las obligaciones señaladas en el presente capítulo que deban ser objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

## II. EL OBJETO DEL DERECHO

El objeto del derecho de acceso es, como establece el artículo 23.1 LTPCRM, la información pública, definida en su artículo 2.a), en términos similares a los del artículo 13 LTAIPBG, precepto de carácter básico, y otras disposiciones autonómicas, como “los contenidos o documentos que, habiendo sido elaborados o adquiridos para el ejercicio de las funciones de las entidades e instituciones señaladas en el artículo 5, obren en poder de estas, con independencia del formato o soporte en el que se encuentren disponibles”. En el análisis de esta definición deben destacarse las siguientes notas.

### 1. EL ACCESO A “LOS CONTENIDOS O DOCUMENTOS”

Las Leyes de Transparencia, en el que para el CTBG constituye “un relevante salto cualitativo y cuantitativo respecto del régimen de acceso inmediatamente precedente”<sup>39</sup>, reconocen un derecho de acceso a la información, no al documento según era criterio tradicional en nuestro ordenamiento y sigue siendo, ciertamente, lo más habitual, pues lo normal es, en efecto, que la información figure en soportes de esta naturaleza. Ahora bien, en la medida en que los ámbitos de cobertura de la LTAIPBG y LTPCRM se extienden a los “contenidos”, es evidente que el derecho alcanza a “la información contenida en bases de datos o sistemas de información”<sup>40</sup>, lo que ha permitido declarar al CTRM que la “existencia o

---

<sup>39</sup> En su R, por ejemplo, 58/2021.

<sup>40</sup> En tal sentido, R 408/2018 del CTPD; 151/2018 de la GAIP o Acuerdo 8/2018, del Consejo de Navarra. También, desde ámbito doctrinal, se ha llamado la atención sobre la importante novedad de la LTAIPBG este sentido, así como sobre la dificultad de definir esos “contenidos” que acompañan a los documentos en la definición legal de la información. Así lo ha hecho, por ejemplo, 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).

no de un documento administrativo..., es algo accesorio respecto del ejercicio del derecho que el reclamante demanda”<sup>41</sup>.

## 2. 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 administrativo<sup>42</sup>, ni tampoco, de concurrir esta circunstancia, exigen que el procedimiento haya concluido, pues puede ser que “un expediente se encuentre inacabado” y, “sin embargo, en el mismo se haya finalizado información o documentos” a los que, por consiguiente, podrá accederse<sup>43</sup>. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que, como establece la disposición adicional 1ª.1º LTAIPBG, será “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”.

## 3. 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 LTPCRM, al igual que la estatal, considera información pública aquellos contenidos o documentos que “obren en poder de las entidades e instituciones señaladas en el artículo 5”, esto es, de las incluidas en su ámbito de aplicación, y que hayan sido “elaborados o adquiridos para el ejercicio de las funciones”.

Son muy numerosas las resoluciones del CTRM que se refieren a los “requisitos objetivos de la información para tener acceso a la misma” de conformidad con lo establecido en el artículo 3 LTPCRM. Así: “a) Que la información solicitada, obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, b) Que sea de su titularidad, es decir, que haya sido producida por dicho sujeto o adquirida para el ejercicio de sus

---

<sup>41</sup> R 208/2018.

<sup>42</sup> Como recientemente ha recordado, una vez más, el Consejo estatal en su R 78/2021.

<sup>43</sup> RR del CTBG, entre las más recientes, 135/2020, 234/2020, 12/2021 o 51/2021.



funciones propias, y c) Que no haya dudas sobre su veracidad y así se garantice”. La evaluación de la concurrencia de esos tres requisitos, según se añade, “debe hacerla la entidad o Administración reclamada y, caso de que la información no reúna alguno de ellos, debe hacerlo constar expresamente y acreditarlo suficientemente para que se pueda entender motivada la denegación del acceso a la información. Si la entidad o Administración reclamada facilita la información solicitada, hay que presumir que tales requisitos han sido verificados y se cumplen. Por el contrario, si la deniega en base a que no concurre alguno o ninguno de los requisitos exigidos, deberá hacerlo constar y justificarlo de forma suficiente”<sup>44</sup>.

Debe también advertirse que para las Leyes vigentes resulta completamente indiferente la fecha en la que la información fue producida, como mantuviera ya el CTRM en las RR 2/2015 y 20/2016 que citan además como precedente “el criterio establecido por el CTBG, ante la consulta planteada por este Consejo, la CT0010/2016, de 23 de febrero de 2016, asunto: Consulta acerca de la eficacia de las obligaciones de publicidad activa y sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información producida con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

La existencia de la información como “presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho”<sup>45</sup>, lleva naturalmente al CTRM a declarar al margen del derecho de acceso legalmente reconocido aquellas peticiones en las que se solicita información que no existe y en las que, por lo general, es fácil apreciar además un apartamiento de la finalidad propia de la Ley. Así, por ejemplo, en aquellas que solicitan “la apertura de diversos expedientes sancionadores”<sup>46</sup> o de procedimientos de otra índole<sup>47</sup>, o alegan presuntas irregularidades en su tramitación<sup>48</sup>; las que interesan la revisión de

---

<sup>44</sup> R 1/2017. En el mismo sentido se expresan otras muchas tanto anteriores como posteriores, como las RR 7/2015, 21/2015, 30/2015, 31/2015, 32/2015, 33/2015, 34/2015, 36/2015, 37/2016, 2/2015 y 20/2016, 1/2016, 2/2016, 3/2016, 4/2016, 5/2016, 11/2016, 9/2016, 10/2016, 12/2016, 13/2016, 16/2016, 17/2016, 15/2016, 21/2016, 27/2016, 29/2016, 30/2016, 18/2016, 33/2016, 34/2016, 35/2016, , 36/2016, 37/2016, 46/2016, 45/2016, 47/2016, 49/2016, de 30 60/2016, 61/2016, 62/2016, 51/2016, 54/2016, 55/2016, 56/2016, 57/2016, de 58/2016, 63/2016, 19/2016, 5/2017, 6/2017, 7/2017 y 8/2017.

<sup>45</sup> En expresión del CTBG en su R, por ejemplo, 340/2021.

<sup>46</sup> RR 22/2016, 4/2016, 10 bis/2017.

<sup>47</sup> R 26/2016.

<sup>48</sup> R 115/2020.

la calificación obtenida en unas pruebas selectivas<sup>49</sup>, piden que “se abra una actuación inspectora”<sup>50</sup> o que se ejecute una sentencia<sup>51</sup>. También se consideran al margen del derecho de acceso, por no cumplir con las características propias de su objeto, la petición que denuncia la composición de determinada comisión y “pide el nombramiento de nuevos miembros en un procedimiento selectivo”<sup>52</sup>; la que solicita la apertura de un bien de interés cultural para su visita al público<sup>53</sup>, “que se retire un busto” y “se “deje en paz” el Paseo de la Cruz, Malecón de la Rambla de la Cruz y Templete de los Mártires”<sup>54</sup>, o que el Consejo dirima las “diferencias o controversias entre los miembros del Colegio de Ingenieros Industriales y sus integrantes”, respecto de “la validez o no de los acuerdos de sus órganos, y en su caso las responsabilidades a que hayan dado lugar, en la toma de acuerdos”<sup>55</sup>. Igualmente la que interesa que se paraliquen unos movimientos de tierra presuntamente ilegales<sup>56</sup>, o se atienda a la “necesidad de existencia de un reglamento regional de técnicos de patrimonio y cultura”<sup>57</sup>. Finalmente, se ha considerado, igualmente, que no encaja en el objeto propio de la LTPCRM la expedición de certificados que, como afirma el CTRM en el mismo sentido que el estatal y el resto de autoridades de control, constituye “un acto administrativo de futuro”<sup>58</sup>.

#### 4. 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 LTPCRM no la excluye del posible ejercicio del derecho de acceso a la información, como quedó establecido muy pronto, a partir de lo dispuesto en la Ley estatal, por

---

<sup>49</sup> R 54/2016.

<sup>50</sup> R 21/2017.

<sup>51</sup> R 59/2021.

<sup>52</sup> R 25/2016.

<sup>53</sup> R 15/2016.

<sup>54</sup> R 25/2016.

<sup>55</sup> R 31/2017.

<sup>56</sup> R 84/2021.

<sup>57</sup> R 26/2016.

<sup>58</sup> R 12/2016.

el CTBG en su Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre<sup>59</sup>, y han defendido siempre todas las autoridades de control, entre ellas, el CTRM que mantiene, en efecto, que “la obligación de realizar la publicidad activa, conforme a lo dispuesto en los artículos 12 y demás concordantes de la LTPC, por parte de la Administración de la CARM y los demás entes sujetos a esta ley, no limita el derecho básico de acceso a la información pública conforme a lo dispuesto en los artículos 13 de la LTAIBG y demás concordantes. De manera que este no queda subsumido en aquel”<sup>60</sup>. Ahora bien, en estos casos en los que la información ya está publicada “se puede resolver indicando al solicitante la dirección de acceso, ex artículo 22.3 LTAIPBG”<sup>61</sup>, previsión sobre la que volveremos más adelante.

---

<sup>59</sup> 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”.

<sup>60</sup> R 39/2017. En el mismo sentido, R 19/2016.

<sup>61</sup> R 66/2020.



### III. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO

Los artículos 12 LTAIPBG y 23 LTPCRM reconocen el derecho de acceso a “todas las personas”. Cualquier persona, por consiguiente, tanto física como jurídica, privada o pública, de nacionalidad española o extranjera puede formular una solicitud de acceso a la información pública. Y podrá hacerlo tanto, como expresamente aclara la disposición murciana, actuando “a título individual como en representación de cualquier persona jurídica”. El artículo 4.1.b) LTPCRM, entre los “derechos de los ciudadanos” que reconoce, recoge el de solicitar información pública sin que para ello sea necesario “ostentar un interés legítimo y sin perjuicio de las limitaciones contempladas en la legislación básica estatal o en esta ley”. Numerosas resoluciones del CTRM destacan, por consiguiente, el carácter amplio con el que se establece el derecho, al poder ejercerse por cualquier persona sin necesidad de ser titular de ningún derecho o interés legítimo, ni de motivar la solicitud<sup>62</sup>.

La LTPCRM no reconoce sin embargo, a diferencia de otras disposiciones autonómicas<sup>63</sup>, el ejercicio del derecho de acceso a los menores de edad, por lo que debe entenderse, en principio, excluida esta posibilidad de acuerdo con el artículo 5.b) LPAC, que solo confiere a los menores capacidad de obrar para “el ejercicio y defensa de aquellos de sus derechos e intereses cuya actuación esté permitida por el ordenamiento jurídico”.

---

<sup>62</sup> En este sentido, y entre otras, RR 2/2015, 17/2016, 20/2016, 27/2016, 30/2016, 33/2016, 37/2016, 60/2016, 3/2017, 7/2018, 9/2018, 34/2018, 67/2020 o 53/2021.

<sup>63</sup> Son los casos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de Cataluña que permite su ejercicio a los mayores de 16 años (artículo 18.3) y de la Ley de Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de Aragón que lo posibilita a partir de los catorce (artículo 25.2).



## **IV. ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY**

La LTPCRM, respetando, dado su carácter básico, lo dispuesto en los artículos 2 y 3 LTAIPBG, regula su “Ámbito subjetivo de aplicación” en el artículo 5. Los indicados en este precepto son los únicos sujetos vinculados por el derecho de acceso a la información, toda vez que los recogidos en el artículo siguiente bajo la rúbrica de “otros sujetos obligados”, solo lo están por los deberes de publicidad activa<sup>64</sup>.

### **1. ADMINISTRACIONES TERRITORIALES Y ENTIDADES PÚBLICAS VINCULADAS O DEPENDIENTES DE ELLAS**

La LTPCRM extiende su aplicación, como establece su artículo 5.1.a), b), c) y e), a la “Administración general de la Comunidad Autónoma” y a sus entes instrumentales. Concretamente, a los “organismos autónomos y las entidades públicas empresariales dependientes de la Administración pública anterior”, como, por ejemplo, el Servicio de Formación y Empleo, organismo autónomo adscrito a la Consejería de Desarrollo Económico, Turismo y Empleo<sup>65</sup>, o la “Radio Televisión Región de Murcia, entidad pública

---

<sup>64</sup> Se trata, según determina su apartado 1º, de: “a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales que actúen en el ámbito territorial de la Región de Murcia”, y b) “Las entidades privadas que perciban, durante el período de un año, ayudas o subvenciones públicas en cuantía superior a 100.000 euros, o cuando al menos el cuarenta por ciento del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros”. El apartado 2º añade que “para aquellos conciertos y otras formas de participación de entidades privadas en los sistemas públicos de educación, deportes, sanidad y servicios sociales se establecerán, en las normas de desarrollo de esta Ley, y, en su caso, en sus normas reguladoras, aquellas obligaciones de publicidad activa que deban cumplir estas entidades para colaborar en la prestación de estos servicios sufragados con fondos públicos, que como mínimo serán los establecidos en la legislación básica nacional para las entidades del apartado 1 anterior. Estas obligaciones serán incluidas en los correspondientes pliegos o documentos contractuales equivalentes”.

<sup>65</sup> RR, por ejemplo, 3/2015, 7/2015, 32/2015 o 33/2015.

empresarial”<sup>66</sup>. Y, en general, a “cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a la Administración pública regional o dependientes de ella”, como es el caso del Servicio murciano de Salud<sup>67</sup>, así como a “las universidades públicas de la Región de Murcia y sus entidades instrumentales dependientes”<sup>68</sup>.

Cabe reparar en que, a diferencia de la mayoría de las Leyes autonómicas, la LTPCRM, en una opción que comparte, no obstante, con las Leyes de La Rioja, Castilla León y Galicia<sup>69</sup>, no incluye en su ámbito de aplicación a las entidades locales de la Comunidad Autónoma, lo que, como ya se ha expuesto, suscitará dudas importantes sobre la competencia del CTRM para conocer de las reclamaciones presentadas frente a sus resoluciones de acceso, concluyéndose, tras no pocas vicisitudes de las que ya hemos dado cuenta, en el reconocimiento de esa competencia.

## 2. OTRAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO: SOCIEDADES MERCANTILES Y FUNDACIONES

El artículo 5.1, letras f) y g) respectivamente, incorpora también al ámbito de aplicación de la Ley a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público.

Las sociedades, en primer término, sujetas por la norma son “las sociedades mercantiles regionales, así como las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación, directa o indirecta, del resto de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por ciento”. Las primeras, en la delimitación que de ellas efectúa la disposición adicional 2ª de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen jurídico de la Administración Pública de la Región de Murcia, son aquellas “cuyo capital esté aportado íntegramente o tenga participación mayoritaria de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, ya sea de forma directa

---

<sup>66</sup> RR 7/2017 y 8/2017.

<sup>67</sup> Entidad contra la que frecuentemente se reclama como puede verse, entre otras, en las RR 34/2015, 37/2015, 1/2016/2/2016, 4/2016, 5/2016, 9/2016, 11/2016, 55/2016, 56/2016, 58/2016, 59/2016 o 5/2017.

<sup>68</sup> Las RR, entre otras, 28/2016, 57/2016 o 3/2017, resuelven distintas reclamaciones interpuestas frente a la Universidad de Murcia.

<sup>69</sup> En tal sentido, artículos 2 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen gobierno de La Rioja, 2 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana de Castilla y León y 3 de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia.



o indirecta”. Así, y atendiendo al conjunto de la norma, se puede decir que la LTPCRM extiende, en definitiva, sus mandatos a las sociedades de capital público mayoritario. Una opción coincidente con la de la Ley estatal que también incluye en su ámbito de aplicación únicamente a las sociedades “en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100” (artículo 2.1.g). Como he expuesto en ocasiones anteriores<sup>70</sup>, el criterio del que sirven estas normas para determinar su aplicación a las entidades de esta naturaleza es muy discutible. Y ello por una doble razón. De una parte, porque con la fórmula escogida quedan al margen de la Ley sociedades a las que debería aplicarse, como son las controladas por una entidad pública por una vía diferente a la de la pertenencia del capital social, en tanto que, de otra, quedan bajo su cobertura sociedades, sin embargo, que tendrían que estar al margen de ella, como son aquellas que no desarrollan un cometido público, sino que ejercen una actividad industrial o mercantil<sup>71</sup>. No obstante, la LTPCRM, en el mismo sentido que otras Leyes autonómicas<sup>72</sup>, corrige, al menos parcialmente, los inconvenientes derivados de la determinación efectuada por el artículo 5.1.f) al extender su aplicación, letra k) de la propia norma, al “resto de entidades, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que figuren incluidas por el estado en el Inventario de Entes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

La LTPCRM es también aplicable, como dispone ahora la letra g) del artículo 5.1, a “las fundaciones del sector público autonómico constituidas, mayoritariamente o en su totalidad, por aportaciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma, o cuyo patrimonio fundacional con carácter de permanencia esté formado en más de un cincuenta por ciento por bienes o derechos cedidos o aportados por ella, así como las fundaciones dependientes del resto de entidades previstas en este artículo en las que se den tales circunstancias”. Una definición claramente inspirada en la recogida, en la fecha de la promulgación de la Ley, en el artículo 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de Fundaciones, hoy derogada y sustituida por la establecida en el 128 de la LRJSP, aunque exclusivamente referida al

---

<sup>70</sup> Entre otros estudios, en “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo”, GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., pp. 114-120.

<sup>71</sup> Como es el caso de “Paradores de España”, objeto de diferentes resoluciones del CTBG como la R 816/2020.

<sup>72</sup> Como puede comprobarse en el artículo 3.1.i) de la Ley de Andalucía.

sector público estatal. Si bien pudiera pensarse en la conveniencia de una modificación legal que permitiera la inclusión en el ámbito de la Ley de otras fundaciones distintas de las descritas en el precepto, como es el caso de aquellas en las que la mayoría de los derechos de votos corresponda a representantes de la Administración u otras entidades públicas –ya incorporadas por la LRJSP a su delimitación de las fundaciones públicas estatales-, el artículo 5.1.g) LTPCRM no suscita dudas sobre la determinación de las entidades de esta naturaleza a las que extiende sus mandatos.

### 3. LOS CONSORCIOS Y ASOCIACIONES CONSTITUIDAS POR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y OTROS ORGANISMOS Y ENTIDADES RECOGIDOS EN LA LEY

Las letras h) y j) del artículo 5.1 LTPCRM integran en el ámbito de aplicación de la Ley a “los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refiere el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común” y “las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo, incluidos los órganos de cooperación referidos en el artículo 2.1 i) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, con excepción de aquellas en las que participe la Administración general del Estado o alguna de sus entidades del sector público”. Un precepto que se refiere específicamente “a los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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”. La remisión a la LRJ-PAC ha de entenderse efectuada hoy a la LRJSP<sup>73</sup>. Cabe advertir que la salvedad hecha por el artículo 5.1.j), a los efectos de la exclusión de la Ley de aquellas asociaciones “en las que participe la Administración general del Estado o alguna de sus entidades del sector público”, disipa las dudas suscitadas por

---

<sup>73</sup> 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”.

otras Leyes autonómicas que al no contar con una previsión similar plantean el interrogante de hasta qué punto sus disposiciones pueden declararse aplicables a la Administración del Estado y a las de otras Comunidades Autónomas<sup>74</sup>.

#### 4. LOS SUJETOS SOMETIDOS A LA LEY EN LA ACTIVIDAD REGIDA POR EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El artículo 5 LTPCRM, al igual que la ley estatal y el resto de disposiciones autonómicas, extiende su aplicación a un conjunto variado de sujetos solo vinculados por las normas de transparencia en “sus actividades sujetas al Derecho Administrativo”. Se trata, de una parte, de “las corporaciones de derecho público regionales y entidades asimilables, tales como federaciones y clubes deportivos de acuerdo con lo establecido en la letra i) del apartado primero del precepto; y, de otra parte, de la Asamblea Regional de Murcia, según dispone el apartado segundo.

##### 4.1. Las Corporaciones de Derecho público y entidades asimilables

En términos similares a los del artículo 2.1.e) LTAIPBG, el 5.1.i) LTPCRM incluye en su ámbito de aplicación a las Corporaciones de Derecho público regionales “en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo”, si bien, y a diferencia de la norma estatal<sup>75</sup>, aunque siguiendo el precedente marcado por la Ley de Transparencia Pública de Andalucía<sup>76</sup>, extiende también esa sujeción a las “entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos”. Se trata, como ya señalé a propósito de la norma andaluza<sup>77</sup>, “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

---

<sup>74</sup> Así ocurre, por ejemplo, en Andalucía a tenor de lo dispuesto en su artículo 3.1.k) como he expuesto en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2022, p. 46.

<sup>75</sup> Como confirma el CTBG que en su R 213/2021 señala, en relación con la 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”.

<sup>76</sup> Artículo 3.1.h).

<sup>77</sup> *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., pp. 47-48.

públicos que desarrollan y la litigiosidad que, en no pocas ocasiones, generan sus decisiones”<sup>78</sup>. Más discutible resulta, en cambio, “la mención expresa a los clubes deportivos que, al no desarrollar ninguna función pública, no aplican Derecho Administrativo y, por consiguiente, quedan, de hecho, al margen de las previsiones de la LTPA”<sup>79</sup>.

El CTRM, en el mismo sentido que el Consejo estatal<sup>80</sup> y sus homólogos autonómicos<sup>81</sup>, ha tenido oportunidad de adentrarse en la delimitación de la actividad de esas Corporaciones que en la medida en que se rige por disposiciones de Derecho Administrativo queda sujeta al régimen propio de la Ley Transparencia en su doble dimensión de publicidad activa y de derecho de acceso a la información. Desde la premisa de que de estas Corporaciones quedan sujetas a esa rama del Derecho únicamente cuando “ejercen funciones o potestades propias de la Administración Pública”<sup>82</sup>, el CTRM ha atribuido tal carácter y reconocido, por consiguiente, el acceso a la información relativa a los procesos electorales seguidos por los Colegios<sup>83</sup>,

---

<sup>78</sup> El artículo 44 de la Ley 8/2015, de 24 de marzo, de la Actividad física y el Deporte de la Región de Murcia, las define como “agentes colaboradores de la Administración”, especificando en el 51 “las funciones públicas de carácter administrativo” que pueden ejercer. Entre otras, “emitir y tramitar las licencias federativas”, “prevenir, controlar y reprimir la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte”, “ejercer la potestad disciplinaria deportiva” o “controlar los procesos electorales federativos”.

<sup>79</sup> Como resulta de la definición que de ellos ofrece el artículo 60 de la Ley de la Actividad física y el Deporte de la Región de Murcia, como “entidades privadas de naturaleza asociativa... sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, integradas por personas físicas y/o jurídicas que, adscritas a la correspondiente federación deportiva e inscritas como tales en el Registro de Entidades Deportivas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas y/o la práctica de las mismas por sus asociados en competiciones o actividades deportivas”.

<sup>80</sup> Cuya doctrina expone 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, entre las más próximas en el tiempo, las RR 741/2020, 67/2021, 239/2021 o 324/2021.

<sup>81</sup> Así, y a título ejemplificativo, puede verse la doctrina del CTPD en *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, *op. cit.*, pp. 47-52.

<sup>82</sup> En términos de la R 45/2016.

<sup>83</sup> R 45/2016, que reconoce el acceso a la información generada por el proceso electoral al Pleno del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería, pues “constituye información de carácter institucional y organizativa del referido Colegio, y que la Junta de Gobierno se constituye como órgano ejecutivo y representativo del Colegio de Enfermería de la Región de Murcia, quien asume la dirección, la administración y la gestión ordinaria del mismo. De todo ello, este Consejo concluye el carácter indubitado de información pública que el objeto de la presente tiene y, que no ha sido desvirtuado en las alegaciones realizadas por este Colegio al Consejo, en las que califica dicha solicitud de acceso como ‘completamente impertinente y carente de fundamento’, no motivando que la misma se encuentre afectada por causa de inadmisión o limitativas según la ley. Por ello, debe dar respuesta a dicha solicitud, esto es, trasladar la información pública solicitada que obre en su poder”.

y a la actividad de visado colegial<sup>84</sup>. Otras autoridades de control han tenido oportunidad de adentrarse en otros extremos del régimen de los Colegios que pueden, igualmente, insertarse en ese ámbito de su actuación al que alcanza la aplicación de la Ley de Transparencia. Así, por ejemplo, han reconocido su deber de ofrecer información sobre su estructura organizativa y las funciones que desarrollan<sup>85</sup>, la verificación de los requisitos exigidos para el acceso al ejercicio de determinada profesión y, en general, “las actuaciones relativas al régimen de la colegiación obligatoria”<sup>86</sup>, los contratos y convenios que suscriban en la medida en que “puedan estar sujetos al derecho administrativo”<sup>87</sup>, y “las subvenciones y ayudas públicas concedidas”, en los casos, igualmente, regidos por esta rama del Derecho<sup>88</sup>. El derecho de acceso se ha extendido, finalmente, al “aseguramiento de la responsabilidad civil profesional” de los colegiados y su eventual incumplimiento<sup>89</sup>, a las actas de sus órganos en relación con los acuerdos regidos por ese Derecho<sup>90</sup>, determinada documentación generada como consecuencia de una denuncia a un colegiado o “la realización de una información reservada que no dio lugar a la incoación de expediente alguno”<sup>91</sup>. E, igualmente, a “los actos o acuerdos de aprobación” de los presupuestos y cuentas anuales<sup>92</sup>, sin perjuicio, en todos los casos, de las limitaciones que puedan resultar de la protección de otros intereses dignos de tutela, como, señaladamente, la protección de datos personales. Por el

---

<sup>84</sup> R 19/2016, que reconoce el acceso a la información solicitada al Colegio oficial de Arquitectos de Murcia, sobre si, en determinado periodo de tiempo, fue visado algún proyecto con respecto a un edificio concreto y “si el mismo es a título de ampliación, reforma, modificación o, en su caso rehabilitación”, reconocimiento que fundamenta en el hecho de que “la necesidad de visado colegial de un proyecto de ejecución de edificación” puede integrarse en el ámbito de las actividades públicas ejercidas por el Colegio “en cuanto que constituye un requisito necesario y previo en orden a la obtención de licencia urbanística por parte de la administración local correspondiente”.

<sup>85</sup> R 31/2016 del CTPD.

<sup>86</sup> Lo que llevó a las RR 2/2016, 4/2016 o 5/2016 del Comisionado de Transparencia canario a reconocer el acceso a peticiones de información que se interesaban por el acta emitida “aprobando, por primera vez, la colegiación” de un letrado o “los registros de solicitudes de incorporación” a un colegio “como abogados ejercientes y no ejercientes” y los acuerdos adoptados al respecto en determinado periodo. La R, por su parte, 145/2017 ordena entregar la información sobre determinados datos relativos a las juras como colegiados.

<sup>87</sup> R 31/2016 del CTPD.

<sup>88</sup> R 31/2016 del CTPD.

<sup>89</sup> RR 329/2018 y 330/2018 del CTPD.

<sup>90</sup> RR 127/2020, 128/2020 y 129/2020 del CTPD.

<sup>91</sup> RR, respectivamente, 88/2019 y 153/2018, del Comisionado de Transparencia de Canarias.

<sup>92</sup> R 31/2016 del CTPD.

contrario, se ha considerado al margen de las Leyes de Transparencia la información sobre los acuerdos económicos y patrimoniales de los colegios<sup>93</sup>, los salarios y sueldos de cada empleado con el adecuado desglose de conceptos retributivos<sup>94</sup>, o el proceso de selección de puestos de trabajo regulados por el Derecho laboral<sup>95</sup>. Aunque sobre ninguna de estas materias ha tenido oportunidad de pronunciarse el Consejo murciano, es previsible, en el caso de que tuviera que hacerlo, que resuelva en sentido coincidente con el del resto de autoridades de control.

Sí ha tenido, sin embargo, el CTRM la posibilidad de examinar el alcance del sometimiento a la LTPCRM de las Federaciones deportivas expresamente incluidas en su ámbito de aplicación por el artículo 5.1.i) “en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo”. Lo hizo concretamente en su R 14/2016 en relación con la Federación de ciclismo de la Región de Murcia, en la que, tras recordar que estamos ante entidades “que aun siendo de Derecho privado, realizan importantes funciones públicas bajo la tutela de la Administración Pública”, ámbito en el que se les aplica la LTPCRM, concluye que el reclamante tiene derecho a acceder a la información solicitada “en materia de recursos humanos, altos cargos (presidente), económico-financiera y patrimonial”.

#### 4.2. Las instituciones y entidades del artículo 3.2

El artículo 5.2 LTPCRM incorpora también a su ámbito de aplicación a la Asamblea Regional de Murcia que “estará sujeta a la legislación básica del Estado en materia de transparencia 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 la misma establezca en ejercicio de la autonomía que le garantiza el artículo 27 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio”. Aunque la concreción de esas “funciones de carácter administrativo” exigiría un análisis detallado del ordenamiento de esta institución, puede señalarse, como examiné a partir de la regla de igual contenido establecida en el artículo 2.1.f) LTAIPBG, que tales funciones vienen a coincidir con las realizadas en apoyo o al servicio de la actividad propia de la Asamblea en los ámbitos fundamentalmente de

---

<sup>93</sup> R 31/2016 del CTPD.

<sup>94</sup> R 324/2021 del CTBG.

<sup>95</sup> RR 114/2016, 329/2018 y 330/2018 del CTPD.

la gestión patrimonial, la contratación y el personal. Es en ellos en donde, en efecto, se producen la mayoría de esos actos “de carácter instrumental y naturaleza administrativa”<sup>96</sup>, atribuidos, además, en su control a la jurisdicción contencioso-administrativa por 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 también expuse, quizás el criterio de delimitación utilizado por las normas no sea el más adecuado, dado que no siempre la actividad desarrollada, en este caso por la Asamblea regional, en esos ámbitos se realiza bajo normas de Derecho Administrativo, en ocasiones lo hace al amparo del ordenamiento civil o laboral, por lo que hubiera sido 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 que, en la medida en que insertos, también, en esa actividad complementaria y desarrollados bajo el principio de legalidad presupuestaria, quedan, igualmente, bajo la cobertura de la LTAIPBG o de la LTPCRM, según los casos<sup>97</sup>. Cabe además advertir que en la delimitación de esta actividad no contamos con el apoyo de la doctrina del CTRM, toda vez que frente a las resoluciones en materia de acceso a la información de la Asamblea “no cabrá formular” reclamación ante la autoridad de control, según dispone el artículo 28.2 LTPCRM.

Finalmente, debe repararse en que, a diferencia de la LTAIPBG, pero en el mismo sentido que otras disposiciones autonómicas<sup>98</sup>, la LTPCRM 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 5.1.b) íntegramente incluido en su ámbito de aplicación, lo que también hace con el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, aunque sus resoluciones, como igualmente dispone el artículo 28.2 LTPCRM, tampoco pueden ser objeto de reclamación ante el CTRM.

---

<sup>96</sup> En términos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009 (recurso de casación núm. 603/2017).

<sup>97</sup> “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo”, *op. cit.*, pp. 146-150.

<sup>98</sup> Por ejemplo, artículo 3.1.b) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía





## V. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO

La LTAIPBG establece una regulación básica de los límites al derecho de acceso<sup>99</sup>, que hemos analizado en profundidad en otros trabajos<sup>100</sup>. La LTPCRM, como ya antes señalamos, se remite a ellos<sup>101</sup>.

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

### 1. ASPECTOS GENERALES

La LTAIPBG establece como criterios de aplicación de los límites los del daño y del interés<sup>102</sup>. El CTBG aprobó su Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, en relación con la interpretación general de la aplicación de los límites al derecho de acceso.

Posteriormente, el Tribunal Supremo ha enfatizado la necesidad de una interpretación restrictiva de los límites al derecho de acceso<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> Artículo 25.

<sup>100</sup> Los hemos analizado en el ámbito estatal, con mucho pormenor, en GUICHOT, E., “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, *op. cit.*, pp. 175-513 y, más sintéticamente, GUICHOT, E., “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 55-105.

<sup>101</sup> Artículos 25 a 27.

<sup>102</sup> Artículo 14.1: “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para [...]”. Artículo 14.2: “La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

<sup>103</sup> STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017).

El CTRM se remite a esta doctrina jurisprudencial<sup>104</sup>. Ha destacado que cualquier excepción al derecho de acceso a la información ha de justificarse en la concurrencia de un límite, no bastando por tanto una argumentación genérica en torno a la inconveniencia de dar la información<sup>105</sup>. Además, señala que de la literalidad de la regulación de los límites se deriva que no operan automáticamente; antes al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable. Esto es, los límites al derecho de acceso no se pueden invocar de manera genérica, sino que se deben motivar suficientemente si el acceso a la información puede generar un perjuicio efectivo para el derecho o interés en cuestión. Si este se valora como posible se debe ponderar este perjuicio con la concurrencia de un posible interés público o privado superior que justifique la concesión del acceso, para, finalmente, en virtud del principio de proporcionalidad, dar al menos acceso parcial a aquella parte de la información no afectada por el límite de que se trate<sup>106</sup>.

---

<sup>104</sup> R 30/2018, 6/2019 y 8/2029.

<sup>105</sup> Así, en la R 33/2017, en que se pedía información sobre el uso de teléfonos móviles en una Consejería: “Por tanto todas las consideraciones que quedan al margen de los motivos tasados por los cuales puede denegarse el acceso a la información pública, no pueden ser consideradas por este CTRM para mantener la desestimación ordenada por la Consejería”.

<sup>106</sup> RR 2/2015 y 20/2016: “Como establece el artículo 14.2 LTAIB, la aplicación de alguna de las anteriores limitaciones por parte de la Administración o de las entidades públicas siempre es potestativa y por ello se exige que la aplicación limitante esté suficientemente justificada y sea proporcionada a su objeto y finalidad del bien que se protege, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, especialmente con referencia a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso y sin olvidar la motivación y el resultado del ‘test de daño’ del que se derive incluso cuantificación del perjuicio que se ocasionaría con la entrega de la información; es por tanto un complemento necesario a la denegación, referirse a los daños de todo tipo que la concesión de la información pueda entrañar para alguno de los bienes o elementos sujetos a protección, pues no se puede obviar que la carga de la prueba para denegar el acceso a aquella recae estricta y únicamente en la entidad o Administración reclamada. En consecuencia, la mera inclusión de la información solicitada en alguno de los supuestos de límites señalados en la Ley no es causa suficiente para considerar justificada la denegación de la misma, ya que en todo caso la concesión o denegación es potestativa de la entidad o Administración y para que quepa una denegación, deben concurrir siempre los siguientes requisitos: a) Que la información solicitada se ubica en alguno de supuestos limitantes que protegen alguno de los valores, bienes e intereses establecidos. b) Que el suministro de la información puede producir un determinado y concreto perjuicio o daño en el bien o valor protegido, motivado, valorado y cuantificado de forma concreta y suficiente en relación con el contenido de la información solicitada, con la personalidad del solicitante, con las garantías ofrecidas por éste e incluso con la finalidad y destino que se pretenda dar a la misma”.

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<sup>107</sup>.

Además, por ese mismo principio de maximización del derecho de acceso, cuando concurra un límite habrá siempre de contemplarse la posibilidad de dar acceso parcial a la información solicitada, tal y como contempla la LTAIPBG<sup>108</sup> y reproduce de forma no literal, pero muy semejante, la LTPCRM<sup>109</sup>, en términos que además se sitúan en sintonía con la interpretación histórica y literal del CTBG según la cual ha de informarse de que la información parcial, pero no acerca de qué partes han sido suprimidas<sup>110</sup>, y frente a lo dispuesto en el CEADO, suscrito por España y pendiente de ratificación, conforme al cual cualquier omisión debe ser claramente indicada<sup>111</sup>. Por lo demás, tanto en la LTAIPBG como en la LTPCRM se contempla la excepción al acceso parcial de los casos en que resulte una información distorsionada o carente de sentido, excepción en efecto contemplada en el CEADO como posibilidad de los legisladores nacionales<sup>112</sup>, pero a nuestro juicio resulta paternalista<sup>113</sup> y de una aplicación delicada, pues puede dar lugar a abusos en su interpretación por algunos

<sup>107</sup> RR 26/2019 y 1/2020.

<sup>108</sup> Artículo 16. Acceso parcial. “En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”.

<sup>109</sup> Artículo 25.3: “En el supuesto que alguno de los límites a los que se refiere el apartado primero de este artículo no afectase a la totalidad de la información solicitada, se otorgará, siempre que sea posible, el acceso parcial a la información pública, omitiendo la información afectada por la limitación, circunstancia que será indicada al solicitante en la resolución. No se procederá al acceso parcial anterior cuando del mismo se derivase una información distorsionada o carente de sentido”.

<sup>110</sup> RR del CTBG 21/2017 o 354/2017.

<sup>111</sup> Su Memoria explicativa precisa que en estos casos debe indicarse claramente dónde y cuánta información ha sido suprimida. Cuando se trata de un documento en papel, las supresiones pueden hacerse en una copia, borrando o tachando las partes a las que se aplican las limitaciones. Si el documento original es electrónico, debe facilitarse un nuevo documento o una copia en papel, dando una clara indicación de qué partes han sido suprimidas (por ejemplo, dejando las secciones relevantes en blanco o tachadas).

<sup>112</sup> La Memoria explicativa apunta que esta previsión ha de interpretarse restrictivamente, con contención y respeto por el solicitante, y aclara que, si no se facilita parte de la información, algunos Estados pueden obligar a sus autoridades a facilitar un resumen del documento, si bien el CEADO no obliga a ello.

<sup>113</sup> Comparten esta apreciación FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.ª, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 160.

aplicadores, en lugar de que sean los propios destinatarios los que juzguen la utilidad de la información concedida, por lo que podría haber sido más conveniente, creemos, suprimir esta posibilidad o prever acaso una advertencia en estos casos de la distorsión o falta de sentido que a juicio del aplicador puede implicar el acceso parcial concedido.

El CTRM ha tenido ocasión de aplicar el acceso parcial cuando se pide el acceso a un expediente y solo sobre uno o varios documentos concurre un límite<sup>114</sup>.

## 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 no ha tenido por ahora juego en la doctrina del CTRM, teniendo en cuenta, además, que carece de policía autonómica respecto a la cual el acceso a algún tipo de información operativa podría poner en juego el límite de la seguridad pública, como ha ocurrido en otras Comunidades Autónomas que sí cuentan con ella.

## 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

---

<sup>114</sup> Así en la R 84/2020, en que se pide acceso a un expediente sobre un asunto que había dado origen a un recurso judicial. Se considera que la excepción relacionada con la “igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva” solo concurre respecto a los escritos procesales, pero no en relación con el resto del expediente administrativo.

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 constitucional<sup>115</sup>. 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<sup>116</sup>.

El CTRM, 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*”, ha destacado que es imprescindible, para su aplicación, que el procedimiento en cuestión esté en curso, dado que tiene por finalidad no perjudicar la investigación o la

<sup>115</sup> STC 292/2000, de 30 de noviembre.

<sup>116</sup> He estudiado la problemática que plantea la aplicación de estos límites en GUICHOT, E., “Límites a la transparencia que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales y su relación con el acceso de los interesados a la información: ¿garantizar la efectividad de los procedimientos o la libertad de decidir sin la presión de la mirada ajena?”, en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (coord.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, 2021, pp. 165-196.

instrucción de los expedientes que estén en marcha, y tomando con fecha de finalización de la tramitación, conforme disponen los artículos 84 y 90.3 LPAC, la del fin del procedimiento con la resolución definitiva, aunque contra ella quepan recursos, e independientemente de las cautelas que hayan de tomarse en relación con la ejecución<sup>117</sup>, o, en los procedimientos sancionadores, la de caducidad por inactividad, tanto si hay declaración expresa<sup>118</sup>, como si no la hay si no la hay<sup>119</sup>. En los casos de acceso a actas de inspección o a expedientes sancionadores este ha sido el límite analizado, y ha considerado que una cuestión es el procedimiento de inspección que da origen a su levantamiento, y otro, en su caso, el posterior procedimiento sancionador, con el resultado de entender que no concurre ningún límite y procede, pues, conceder el acceso<sup>120</sup>.

- El límite relativo a “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, comparte, en realidad, esta misma aproximación, y, de hecho, es el analizado en muchos de los casos de solicitudes de acceso a actas de inspección por parte del CTBG y de otras Autoridades autonómicas,

---

<sup>117</sup> R 3/2020, en que se pedía el acceso, no a los expedientes sancionadores, sino tan solo al resultado del ejercicio de la potestad que ejerce sobre sus facultativos el Servicio Murciano de Salud; o R 45/2020, en que se pedía acceso a un expediente sancionador en materia de minería.

<sup>118</sup> R 27/2016, en el que se pedía información sobre un expediente sancionador respecto del que se había declarado ya la caducidad.

<sup>119</sup> R 37/2020, en la que se solicita acceso a los informes o las actas de inspección que el técnico competente haya emitido tras la denuncia interpuesta por el reclamante, así como la resolución definitiva del expediente sancionador a que haya dado lugar la denuncia interpuesta. Se deniega porque el procedimiento no está concluido. Para el CTRM no se ha argumentado por qué la entrega de la información que se solicita perjudicaría la investigación de los hechos denunciados. Estima en todo caso que el expediente estaba caducado: “De tal forma que el límite invocado previsto en el artículo 14.1 e) de la LTAIBG que como hemos señalado solo puede operar cuando el procedimiento está en trámite, en este caso no es de aplicación. No podemos perder de vista y hemos de recordar una vez más desde este Consejo, que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación, ex artículo 21 LPACAP. No es admisible en derecho que un incumplimiento legal genere provecho a quien lo produce. Si aceptáramos el planteamiento de la Administración aplicando este límite, bastaría con no resolver para poder alegar que el procedimiento no ha finalizado y con ello impedir el derecho de acceso de los ciudadanos. En este sentido ha de tenerse en cuenta que la caducidad ha de aplicarse de oficio por la propia administración, pues se trata de una institución regulada en normas de derecho necesario, indisponibles, tanto para la Administración como para los ciudadanos”, procediendo a la estimación de la reclamación presentada.

<sup>120</sup> RR 26/2019 y 1/2020, en la cual se solicita información sobre los resultados de inspecciones higiénico-sanitarias de bares, restaurantes u otros locales donde se da comida como supermercados o comedores de hospitales y otros centros públicos, entre enero de 2016 a junio de 2019, procediéndose a la estimación de la reclamación.

pero no así por el CTRM, que lo ha enfocado desde la perspectiva del límite antes analizado.

-En cuanto a la “*igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva*”, el CTBG, tras una evolución de su doctrina, y al igual que Autoridades autonómicas como la catalana o la andaluza, ha acabado acogiendo la interpretación que brinda la Memoria del CEADO, que restringe la aplicación de la excepción a los documentos en poder de uno de los sujetos obligados, redactados *ex profeso* para un procedimiento judicial y solo hasta que no se haya dictado sentencia<sup>121</sup>. En el caso en el que se solicita el acceso al expediente administrativo en el que se inserta una resolución que ha sido impugnada, el CTRM ha distinguido, en esta línea, entre el acceso al expediente administrativo –en el que no concurre este límite– y el acceso a los escritos que se generen con ocasión de un proceso judicial posterior, que son los únicos afectados por esta excepción<sup>122</sup>.

- Respecto de “*la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*”, en la expresión del CTBG, este límite es aplicable cuando se está en fase de tomar una decisión importante y su conocimiento público haría variar esa decisión o influir en ella de manera notoria y determinante, tanto en el transcurso de un procedimiento abierto<sup>123</sup> como en posteriores situaciones futuras parecidas, como ocurre en aquellos

---

<sup>121</sup> Por todas, R 878/2019.

<sup>122</sup> Así, en la R 84/2020, en relación con el contrato de la gestión indirecta del servicio público de Comunicación Audiovisual Televisiva de la Comunidad autónoma de la Región de Murcia: “[...] es preciso distinguir entre el recurso contencioso, como conjunto de actuaciones que se generan en sede judicial tras su interposición, (las actuaciones de las partes y del Tribunal), y, el expediente administrativo resultante del procedimiento administrativo que dio lugar al acto administrativo objeto del recurso contencioso. Este último, si bien es cierto que se aporta a las actuaciones judiciales, no por ello pierde su condición de expediente administrativo. El hecho de que las actuaciones jurisdiccionales generadas en el recurso contencioso interpuesto incorporen el expediente administrativo del procedimiento en el que se ha generado el acto recurrido no cambia su naturaleza. Constituye información pública de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la LTAIBG. Quedando fuera del alcance de las limitaciones que contempla el artículo 19.4 y 14.1 f) de la LTAIBG. Por tanto, los límites que impiden conceder el acceso al recurso en cuestión, que forma parte del objeto de la información que se solicitó, no operan respecto de la reclamación del expediente administrativo que generó el acto”. En la R 81/2021, en la que se pide información elaborada en el marco de una instrucción penal, con la oposición en el trámite de audiencia de los afectados, el CTRM estima que podría entorpecer y perjudicar la investigación, así como la igualdad de armas y buena administración de justicia que debe regir en todo proceso jurisdiccional.

<sup>123</sup> R 356/2015.

que requieren el anonimato de los evaluadores o de los evaluados<sup>124</sup>, o con el acceso a plantillas de exámenes<sup>125</sup>, o bien en el caso de que se deba guardar secreto por imperativo legal o por aplicación de otro tipo de normas internas o corporativas de carácter ético o profesional –como puede intuirse, en esto último, el límite se solapa con el del secreto profesional–<sup>126</sup>. Por el contrario, si se trata de información sobre expedientes que no se hallan en curso y cuyo conocimiento no condiciona la efectividad de expedientes futuros en la misma materia, este límite no es aplicable<sup>127</sup>. Un tema de especial interés es cómo juega el límite de la confidencialidad respecto de la actuación de los órganos colegiados, en particular, respecto del acceso a las actas, escritas o grabadas. La doctrina del CTBG partía de una línea favorable a su entrega a terceros, que fue corregida por los tribunales, que sostienen que deben ser públicos los acuerdos, pero no los debates y deliberaciones<sup>128</sup>. La doctrina actual del CTBG consiste en que “las actas solicitadas deben ser entregadas, incluyendo únicamente aquellos contenidos afectos o vinculados a la aplicación del derecho administrativo, previa eliminación de los datos de carácter personal que se refieran a la identificación de personas físicas que figuren en las actas y que no formen parte de los órganos de gobierno de los organismos involucrados, cuya identificación no se estima determinante a la hora del control de la actuación pública, que es la finalidad que persigue la LTAIPBG, y de las opiniones a título personal en las deliberaciones, para no perjudicar la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones”<sup>129</sup>.

---

<sup>124</sup> R 35/2015, R 23/2016, confirmada por la SJCCA n.º 1, de 14 de febrero de 2017 (17/2017), y por la SAN de 19 de junio de 2017 (38/2017), que resuelve el recurso de apelación, o R 115/2017.

<sup>125</sup> El CTBG resolvía concediendo el acceso (RR 61/2016, 548/2016, 4/2017, 42 y 46/2017, 302 y 313/2018, 356/2018, 530/2018, 16 y 22/2019, 145/2019). Sin embargo, la R 530/2018 fue objeto de recurso judicial, y la SJCCA n.º 5, de 5 de noviembre de 2019 (120/2019), estima que es una solicitud contraria a la finalidad de la LTAIPBG. El CTBG ha tomado nota desde las RR 691/2019 y 904/2019.

<sup>126</sup> R 283/2016.

<sup>127</sup> Por todas, R 381/2015, confirmada por la SJCCA n.º 10, de 28 de noviembre de 2016 (159/2016), confirmada a su vez por la SAN de 24 de abril de 2017 (10/2017).

<sup>128</sup> SAN de 18 de noviembre de 2019 (47/2019), que confirma en apelación la SJCCA n.º 7, de 24 de junio de 2019 (97/2019), que estima que en el acceso a las actas prevalece el límite de la confidencialidad o secreto de las deliberaciones y anula la R 501/2018. La misma solución, con referencia a la SAN de 18 de noviembre de 2019, en la SJCCA n.º 3, de 22 de enero de 2020 (4/2020), que estima parcialmente el recurso frente a la R 541/2018.

<sup>129</sup> En la R 851/2019, en que se solicita acceso a las actas de sesiones de la Junta de Gobierno de un colegio profesional, se repite esta argumentación y se desestima puesto que se entiende que esa información limitada ya se había facilitado.



El CTRM ha realizado un acercamiento a este límite en que, de nuevo, resulta clave el estado del procedimiento en el que se encuadra la información solicitada, y los efectos que pudiera tener su divulgación<sup>130</sup>.

#### 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*”, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, partiendo de la Directiva 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 contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, da una definición de secreto empresarial, que ha sido utilizada de base por el CTBG 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<sup>131</sup>, que no obstante considera que los intereses económicos y comerciales van más allá del concepto de secreto comercial. Eso sí, debe tratarse de intereses legítimos, no de cualquier interés en que no trascienda información que pueda tener valoraciones negativas para algunas empresas como, por ejemplo, los resultados de controles e inspecciones o las sanciones de que

<sup>130</sup> En la R 6/2016, el concesionario del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, al que la Administración regional resolvió el contrato por incumplimiento, solicitaba acceso al inventario y la valoración de los activos del Aeropuerto encargado a una empresa por la Administración con el fin de utilizarlo en la liquidación del contrato de concesión. Se le denegó la información invocando este límite y el CTRM asume los argumentos de la Administración, sobre que está en juego la confidencialidad y se trata de una información conectada con un proceso judicial en fase de ejecución de sentencia, a la que tendrá acceso por vía judicial si surgen discrepancias. Impugnada judicialmente, la STSJRM de 20 de julio de 2018 (336/2018) la confirma.

<sup>131</sup> Artículo 1.1: “la información que reúna todos los requisitos siguientes: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control”.

hayan podido ser objeto<sup>132</sup>, respecto de los cuales, como acabamos de ver, la postura del CTRM es favorable al acceso.

El CTBG aprobó el Criterio interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre de 2019, que desarrolla este concepto y que recuerda los principios generales de aplicación de los límites en relación con el relacionado con los intereses económicos y comerciales.

El CTRM ha asumido este concepto y su interpretación por el CTBG en el Criterio interpretativo 1/2019, y lo ha aplicado, exigiendo una motivación del perjuicio que pudiera causar el acceso, sin la cual estima las reclamaciones a favor del derecho de acceso<sup>133</sup>.

La mayoría de las resoluciones del CTRM que analizan este límite lo hace en relación con el acceso a información aportada en procedimientos de contratación pública o de suscripción de convenios. Como es sabido, la LTAIPBG y la LTPCRM someten a publicidad en portales de transparencia diversas informaciones relativas a los contratos, ampliadas en la norma autonómica respecto de la estatal<sup>134</sup>. Estas previsiones de publicidad activa

---

<sup>132</sup> R 148/2015 del CTBG.

<sup>133</sup> RR 14/2020 (solicitud de información en relación con el cambio de titularidad de una explotación porcina, con oposición del titular) y 46/2020 (información sobre la cantidad total de pagos en euros recibidos por la Universidad de Murcia desde el Ayuntamiento de Murcia en concepto del Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Murcia y la Universidad de Murcia para investigación científica, formación, puesta en valor y difusión del yacimiento arqueológico de San Esteban).

<sup>134</sup> Artículos 8.1.a) y 17.1, respectivamente. Este último dispone: “En relación con los contratos públicos, incluidos los contratos menores en lo que les resulte de aplicación, las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de este título harán públicos, la siguiente información: a) Objeto y tipo de contrato. b) Importe de licitación y de adjudicación. c) Procedimiento utilizado para su celebración. d) Instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado. e) Número de licitadores participantes en el procedimiento y, además, en el caso de los contratos o concursos negociados sin publicidad, la identidad de los licitadores que, además del finalmente adjudicatario, hayan concurrido en el proceso. f) Identidad del adjudicatario. g) Fecha de formalización. h) Fecha de inicio de la ejecución. i) Duración. j) Modificaciones y prórrogas. k) Indicación de aquellos procedimientos que han quedado desiertos. l) Supuestos de resolución o declaración de nulidad, así como de revisiones de precios y cesión de contratos. m) Decisiones de desistimiento y renuncia. n) Subcontrataciones que se realicen con mención de los subcontratistas. o) Datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público, así como del número de contratos adjudicados por cada uno de los procedimientos. 2. Específicamente, en relación con los proyectos y obras de infraestructura más importantes, las administraciones públicas de la Región de Murcia proporcionarán información acerca de los contratos formalizados, indicando el objeto de la obra, el contratista, el plazo de ejecución y las fechas de inicio y de finalización previstas. Asimismo, proporcionarán información sobre los trámites realizados y los pendientes en aquellos proyectos de obra que se encontrasen pendientes de ejecución. 3. Las entidades señaladas en el artículo 6 publicarán información sobre los contratos celebrados con las entidades e instituciones a

y la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información contractual por parte de cualquier solicitante son una vía adicional de control que se suma a las previsiones de publicidad contenidas en la normativa de contratos<sup>135</sup>.

El CTRM ha descartado, además, como volveremos a ver más tarde, al estudiar los regímenes específicos de acceso, que la normativa de contrato diseñe un régimen específico de acceso a la información, en el sentido de la disposición adicional primera, apartado segundo de la LTAIPBG y, por tanto, ha concluido que cualquiera puede solicitar información contractual apelando a la normativa de transparencia, siendo competente el CTRM para conocer de las reclamaciones que puedan interponerse<sup>136</sup>. De este modo, en el ejercicio del derecho de acceso puede obtenerse la información de publicación obligada en el perfil del contratante y en los portales de transparencia, como ha recalcado el CTRM<sup>137</sup>, pero la extensión del derecho de acceso va más allá de lo que es de publicación obligada conforme a la normativa de contratos o a las obligaciones de publicidad activa contenidas en la normativa de transparencia<sup>138</sup>.

Un elemento de importancia es cuál sea la relación entre la declaración de confidencialidad que haga el licitador conforme a lo dispuesto en la normativa de contratos y la concurrencia del límite referido a los intereses económicos y comerciales<sup>139</sup>. Al respecto, el CTBG y las autoridades

---

las que se refiere el ámbito subjetivo de este título. 4. Las obligaciones de transparencia anteriores se entienden sin perjuicio de la publicidad que se derive de la normativa en materia de contratos del sector público”.

<sup>135</sup> El propio artículo 17.4 dispone, en relación con la publicidad activa de los contratos, que: “Las obligaciones de transparencia anteriores se entienden sin perjuicio de la publicidad que se derive de la normativa en materia de contratos del sector público”.

<sup>136</sup> Resolución de la consulta C002/2016, de 7 de octubre de 2016.

<sup>137</sup> R 11/2020.

<sup>138</sup> RR 34/2015 y 5/2016.

<sup>139</sup> La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público contiene múltiples menciones a la transparencia (veintiséis referencias directas) y a la confidencialidad, regulada con carácter directo en el artículo 133, titulado, precisamente “Confidencialidad”, conforme al cual: “1. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación vigente en materia de acceso a la información pública y de las disposiciones contenidas en la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores. El deber de confidencialidad del órgano de

autónomas se hacen eco de la doctrina los tribunales administrativos de recursos contractuales, conforme a la cual la declaración de confidencialidad no puede implicar la vulneración de los principios de publicidad y transparencia, de modo que la confidencialidad ha de motivarse y justificarse en razones objetivas, no pudiendo admitirse una declaración que comprenda la totalidad de la oferta, siendo imprescindible que se especifique qué concreta documentación y qué información poseen dicho carácter. Si no media esa declaración, la regla es que deberá permitirse el examen de la documentación presentada por los licitadores concurrentes. Además, los solicitantes de información, en caso de ser licitadores no seleccionados, no pueden solicitar acceso a aspectos de la oferta de otros licitadores si ellos mismos los declararon confidenciales en las suyas propias, por un principio de coherencia. La declaración de confidencialidad es necesaria para plantearse un límite, pero no vincula al órgano de contratación, que debe comprobar si los extremos que los empresarios han señalado como tales merecen dicha calificación<sup>140</sup>. De este modo, la regla general en materia de contratación consiste en que no se pueden catalogar de confidenciales ni los anuncios, ni los pliegos, ni las aclaraciones, ni todo el contenido de la oferta ni la adjudicación. El CTRM ha adoptado una aproximación favorable a la transparencia, con un marcado énfasis en la necesidad de justificar la existencia de un perjuicio cierto a los intereses económicos y comerciales<sup>141</sup>.

---

contratación, así como de sus servicios dependientes no podrá extenderse a todo el contenido de la oferta del adjudicatario ni a todo el contenido de los informes y documentación que, en su caso, genere directa o indirectamente el órgano de contratación en el curso del procedimiento de licitación. Únicamente podrá extenderse a documentos que tengan una difusión restringida, y en ningún caso a documentos que sean públicamente accesibles. El deber de confidencialidad tampoco podrá impedir la divulgación pública de partes no confidenciales de los contratos celebrados, tales como, en su caso, la liquidación, los plazos finales de ejecución de la obra, las empresas con las que se ha contratado y subcontratado, y, en todo caso, las partes esenciales de la oferta y las modificaciones posteriores del contrato, respetando en todo caso lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. 2. El contratista deberá respetar el carácter confidencial de aquella información a la que tenga acceso con ocasión de la ejecución del contrato a la que se le hubiese dado el referido carácter en los pliegos o en el contrato, o que por su propia naturaleza deba ser tratada como tal. Este deber se mantendrá durante un plazo de cinco años desde el conocimiento de esa información, salvo que los pliegos o el contrato establezcan un plazo mayor que, en todo caso, deberá ser definido y limitado en el tiempo”.

<sup>140</sup> Estos principios se recogen y aplican en la R 27/2020, en la que el CTRM acude a la doctrina sobre la confidencialidad de las ofertas extraída de la R de la GAIP 253/2017.

<sup>141</sup> Que incluye el acceso al contenido de las ofertas en el caso de las licencias audiovisuales, reducidas en número y que llevan aparejado el uso exclusivo del dominio público radioeléctrico. En las RR 2/2015 y 20/2016, en la cual se “solicitó información sobre la licitación del contrato de gestión de servicios públicos relativos a concesiones de programas para la explotación del servicio público de Televisión digital terrestre de ámbito local y autonómico en la Comunidad Autónoma de la Región de

También ha aplicado esta misma aproximación, que subraya la importancia de la transparencia y exige la acreditación de un perjuicio cierto y que, en caso contrario, estima que procede el acceso a otras materias que están, de hecho, sometidas a publicidad activa, como los convenios<sup>142</sup>, o las ayudas públicas<sup>143</sup>.

- Respecto del *secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial*, se trata de límites, en realidad, netamente diferenciados.

En cuanto al secreto profesional, su inclusión por la LTAIPBG resulta muy discutible –de hecho, no figura en el CEADO– y se refiere a determinados colectivos profesionales, y el CTRM no ha tenido ocasión de analizarlo.

En lo que hace a la propiedad intelectual, el sentido de este límite no es evidente, comenzando por sí se refiere a la propiedad intelectual de la propia Administración o de terceros. Parece que han de englobarse ambas. El CTBG parte de que la información generada por la propia Administración no está sujeta a derechos de autor, ni sus autores materiales tienen derechos de autor

---

Murcia”, el Consejo apunta al respecto que “cuando los licitadores, en el procedimiento de licitación, desde su convocatoria y hasta la adjudicación, formulan sus respectivas propuestas, tanto si se trata de concesiones como de licencias, están asumiendo expresamente el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas y se están sometiendo, no sólo al escrutinio y valoración del órgano de contratación convocante, sino a todo el sistema de control interno y externo de nuestro ordenamiento; entre los sistemas de control externos se encuentra, desde la entrada en vigor de la legislación en materia de transparencia, el control y el sometimiento al escrutinio ciudadano en general. No significa esto que el concesionario o licenciatario del servicio se convierta en un sujeto sometido a las obligaciones de la legislación en materia de transparencia, sino que todo el proceso de adjudicación de concesiones o de licencias, desde la publicación de los pliegos y apertura del plazo para licitar y hasta que se adjudican las concesiones o las licencias, está sometido al derecho de acceso a la información. Ello implica que cualquier ciudadano puede solicitar el acceso a los pliegos de administrativas y de técnicas, a las ofertas técnicas y económicas formuladas por los licitadores, a los informes de evaluación y valoración técnica de tales ofertas, a las Actas de los órganos colegiados que decidan sobre las ofertas y al contrato que finalmente se formalice con quienes resulten adjudicatarios” [...] “este Consejo entiende que no [se] ha acreditado en particular el perjuicio o daño que se causaría al bien protegido con la difusión de la información solicitada, además de que recae sobre un bien que tiene la naturaleza de dominio público y cuyo uso se configura como privativo, siendo excluyente para la generalidad de la ciudadanía [...]”.

<sup>142</sup> Artículo 17.2 LTPCRM. Así, en la R 46/2020, se solicita información sobre la cantidad total de pagos en euros recibidos por la Universidad de Murcia desde el Ayuntamiento de Murcia en concepto del Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Murcia y la Universidad de Murcia para investigación científica, formación, puesta en valor y difusión del yacimiento arqueológico de San Esteban. El CTRM considera que la difusión es especialmente relevante en el marco de las finalidades de la legislación de transparencia y acceso a la información pública y estima la reclamación.

<sup>143</sup> Artículo 18 LTPCRM. Así, en la R 9/2018, en que se pide información sobre unas subvenciones.

sobre la misma<sup>144</sup>. En cuanto a la propiedad intelectual de terceros, cabe plantearse cuál sea el sentido que hay que dar al límite, máxime en los casos en que se prevé un trámite de información pública del documento en cuestión o, de forma más amplia, en que conocerlo resulta necesario para poder controlar la legalidad de la actuación administrativa. Parece más bien que los derechos de autor jugarían aquí no para prohibir el acceso, sino para impedir, conforme a su propia normativa, una reproducción y un posterior uso inconsciente de la información obtenida para fines lucrativos diferentes al del escrutinio público, lo que podría llevar en estos casos a que la forma de acceso fuera solo mediante consulta del original, sin expedición de copias – como prevé el artículo 31.1.c) del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el sistema de archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso– e impidiendo su captación fotográfica y/o haciéndolo con una cláusula expresa que advierta del sometimiento de su uso a la normativa sobre propiedad intelectual.

El CTRM se ha pronunciado en una ocasión incidentalmente, al conceder acceso a un proyecto de obra mayor “previa disociación de datos [...] de propiedad intelectual que se consideren de protección”<sup>145</sup>; su doctrina está, en fin, aún por perfilar.

La propiedad industrial no ha sido objeto, por el momento, de ninguna resolución del CTRM y, en realidad, su protección puede articularse a través del límite de los intereses económicos y comerciales.

## 5. EL LÍMITE DE LA PRIVACIDAD

### 5.1. 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 CTRM que se dedican a él superan, con mucho, las que tienen por objeto la totalidad del resto de los límites.

---

<sup>144</sup> RR 42/2017, 530/2018, 691/2019.

<sup>145</sup> R 30/2016, en la que se solicitaba acceso a un proyecto de obra mayor

La LTAIPBG le dedica un artículo monográfico, el 15.

La protección de datos se refiere solo a personas físicas, y no a personas jurídicas, como deja claro la propia normativa de protección de datos. 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 límite. 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 constitucional. Y no debe referirse a ellos en su condición de empresarios, empleados o profesionales.

Una cuestión de interés 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”<sup>146</sup>. Ciertamente los presupuestos, la titularidad de este derecho, 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 resolvió<sup>147</sup>. 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

---

<sup>146</sup> Regulado, curiosamente, tanto antes como ahora, en el artículo 15; antes de la LOPD, y ahora de la LOPDGD.

<sup>147</sup> 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 coletilla “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 enseña 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.

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 claro<sup>148</sup>, 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 precisiones<sup>149</sup>.

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 solicitantes<sup>150</sup>. Si, por el contrario, lo que desea es ejercer el acceso 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 datos.

## 5.2. 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 CTRM.

<sup>148</sup> 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”.

<sup>149</sup> 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”.

<sup>150</sup> En este mismo sentido, RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS, D. (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, p. 66, y FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.ª, *El derecho al acceso a la información pública en España*, op. cit., p. 198.



*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 Ley<sup>151</sup>.

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 a la vida sexual, genéticos o biométricos o relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen 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 Ley<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Artículo 15.1, en su redacción dada por la Disposición Final undécima de la LOPDGDD.

<sup>152</sup> 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.<sup>a</sup>, *El derecho al acceso a la información pública en España*, op. cit., 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 artículo 7.2 LOPD), con mayor razón deberá admitirse para el resto.

El CTRM se ha enfrentado a alguna petición de datos relativos a expedientes disciplinarios, pero al admitir el propio solicitante la previa anonimización, ha resuelto estimando la reclamación, ya que, por ello mismo, no estaba ya en juego este límite<sup>153</sup>. También ha sido la anonimización la vía emprendida para conciliar la publicidad de las listas de espera para la atención sanitaria y la protección de los datos de salud, optándose por la atribución de un código personal como forma de lograr el equilibrio<sup>154</sup>.

El caso sin duda más mediático ha sido la solicitud de acceso a datos sobre la vacunación contra el COVID de altos cargos y empleados de la Consejería de Salud, solicitud planteada bajo la sospecha de trato de favor consistente en su administración anticipada. Se pedían con nombres y apellidos en relación con los altos cargos y anonimizados respecto de los empleados públicos, aplicando la lógica, a la que inmediatamente aludiremos, desplegada por el CTBG en relación con la publicidad de las retribuciones, que distingue, como veremos, entre altos cargos y empleados públicos con puestos de responsabilidad y el resto de empleados públicos. El CTRM ha considerado, en un razonamiento que puede ser polémico pero que, sabedor de ello, ha argumentado muy circunstanciadamente, que los datos de vacunación, al menos en este caso de vacunación masiva, no son datos de salud y, por tanto, su acceso no requiere incondicionalmente el consentimiento del afectado, sino que ha de ponderarse, y ha apuntado que en un caso como este debe prevalecer la transparencia, si bien ha considerado que al haberse omitido el trámite de audiencia al afectado deben retrotraerse el procedimiento para dar paso a este trámite<sup>155</sup>.

---

<sup>153</sup> R 3/2020, en que se pedía el acceso al resultado del ejercicio de la potestad que ejerce sobre sus facultativos el Servicio Murciano de Salud.

<sup>154</sup> R 59/2016.

<sup>155</sup> Se trata de la R 44/2021. El CTRM comienza analizando la definición de dato de salud en la normativa de protección de datos. Estima que: “El proceso de vacunación se ha realizado mediante llamamientos a grupos de población, conforme a la estrategia de gobierno establecida por las autoridades sanitarias, pudiendo consultarse en esta página <https://www.vacunacovid.gob.es/> la programación. Al día de la fecha está llamada para administrarle la vacuna toda la población con edad superior a los 12 años, habiendo alcanzado la pauta completa de vacunación en torno al 80 %. Por la forma en que se ha llevado a cabo la campaña masiva de vacunación, no parece que el hecho de haber recibido la vacuna revele ningún dato de salud. En el llamamiento no se han realizado cribados en función de la salud de las personas, y, en la administración, no se ha tenido ninguna precaución para salvaguardar la intimidad de cada persona que se vacunaba. Se ha realizado masivamente, en grandes espacios públicos y a la vista de toda la población convocada. Los medios de comunicación audiovisuales, incluidos los de titularidad pública, han dado amplia cobertura informativa con

imágenes de la población. Por tanto, si la vacuna revelara algún dato de salud, el sistema sanitario público, en su conjunto, estaría vulnerando la protección de datos. Algo que en principio no es predicable de la actuación de la Administración, por su sujeción al derecho y la presunción de legalidad de su actuación. Asimismo ha de tenerse en cuenta que el 17 de marzo de 2021, la Comisión Europea adoptó una propuesta legislativa por la que se establece un marco común para la expedición, verificación y aceptación del Certificado COVID Digital de la UE2 con el que se acredita que se ha recibido la vacunación contra el coronavirus. Este certificado facilita la libre circulación de las personas en la UE, garantizando la no discriminación y el estricto respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Posteriormente analiza el concepto de historia clínica, para concluir lo siguiente: “La administración de la vacuna contra el coronavirus no revela por sí sola información sobre la salud, ni tampoco datos de la historia clínica de la persona vacunada, en los términos definidos legalmente. Por tanto no estamos ante un supuesto de acceso a información que contenga datos personales relativos a la salud especialmente protegidos de los contemplados en el artículo 15.1 de la LTAIBG. “Resuelve, de este modo, que en el caso de los empleados públicos “ordinarios”, basta la anonimización, como plantea el propio reclamante, y que en el caso de los altos cargos, de los que se pide información no anonimizada: “Se trata de conocer si la Consejería de Salud de la Región de Murcia, administró las vacunas disponibles a los grupos de población que correspondía, según el protocolo y la estrategia de vacunación adoptada por las autoridades sanitarias, o, si, contrariamente con lo estipulado en la estrategia de vacunación establecida por las autoridades sanitarias<sup>4</sup>, se administraron vacunas a otras personas (altos cargos y consejeros del Gobierno Regional y empleados no asistenciales de la Consejería de Salud) que aún, en aquellas fechas, cuando se formuló la solicitud, no les correspondía [...] Hay un indudable interés público en la petición de conocer si desde la Consejería de Salud se actuó con observancia de las normas establecidas al respecto, o, si arbitrariamente se dispuso de vacunas para personas que no les correspondía, con grave perjuicio para la salud de aquellas otras que estaban en una situación de mayor riesgo de padecer la enfermedad provocada por el coronavirus. Es preciso recordar que el artículo 9 nuestra Constitución garantiza la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. A diferencia de lo que ocurre ahora, que hay dosis de vacunas disponibles para todas las personas que deseen vacunarse, entonces, cuando se solicitó la información, a finales de enero de 2021, las vacunas eran escasas y únicamente estaban llamadas a recibirla los grupos prioritarios [...]. En atención a la Disposición Adicional 5ª de la LTAIBG se adoptó el Criterio de Interpretación de 24 de junio de 2015, entre el CTBG y la AEPD, Criterio CI/001/2015, respecto de ‘los órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos, plantillas orgánicas y sobre retribuciones de sus empleados o funcionarios’. [...]. Tomando como referencia dicho criterio interpretativo, resulta que el acceso a la información reclamada contribuye a tener un mejor conocimiento en la toma de decisiones de las autoridades y directivos, así como de la asignación de los medios de la Administración, las vacunas en este caso, en relación con los objetivos marcados por las autoridades sanitarias en la estrategia de vacunación. Cabe considerar la existencia de un interés público prevalente en el acceso a la información, sobre los derechos a la protección de datos de las autoridades y cargos públicos que tomaron decisiones al respecto o incluso que pudieron llegar a beneficiarse por su posición, como consecuencia de las decisiones tomadas arbitrariamente. [...]. El Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de septiembre de 2021, dictada en relación con el COVID, señala que los derechos fundamentales, como cualquier derecho subjetivo, no son absolutos ni ilimitados, como viene declarando el Tribunal Constitucional desde la STC 11/1981, 8 de abril, y ello no sólo por los límites específicos que fija la propia Constitución, sino porque la limitación resulta precisa para permitir su pacífica coexistencia con los demás derechos fundamentales y con los bienes constitucionalmente protegidos que se traducen, en este caso, en una potente presencia del derecho a la vida y a la integridad física, y a la defensa y protección de la salud de los ciudadanos. Es lo que sucede en este caso, al confrontar ‘la tenue limitación’ que podría tener conocer la información de los altos cargos que se vacunaron anticipadamente, saltándose el protocolo temporal establecido por las autoridades sanitarias, sobre el derecho a la intimidad, con el derecho fundamental a la vida y la protección de la salud de quienes atendiendo al protocolo tenían preferencia para ser vacunados por su mayor vulnerabilidad frente a la pandemia de la Covid-19, (por edad o por su exposición laboral) y, en definitiva, con el interés general de todos a sobrevivir en aquellas gravísimas circunstancias [...]”.

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

La LTAIPBG contempla la publicidad activa de la estructura organizativa de los sujetos obligados, incluyendo un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional<sup>156</sup>, de 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<sup>157</sup>.

El artículo 15.2 LTAIPBG 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 LTAIPBG 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 LOPD<sup>158</sup>, 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 doctrinal<sup>159</sup> y de enfoques discrepantes entre Autoridades de transparencia e,

<sup>156</sup> Artículo 6.1.

<sup>157</sup> Artículo 8.1, letra g).

<sup>158</sup> “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”.

<sup>159</sup> 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 entendido 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, E., *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.<sup>a</sup>, *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

incluso, en disparidades en los enfoques por parte de una misma Autoridad de transparencia, incluido el CTBG. La redacción de la LTAIPBG sugiere, nos parece, una concepción restringida, que parece limitar el supuesto a la información referida a la identificación de autoridades y empleados públicos, sus cargos y direcciones (que por lo demás no casa con la referencia a la tríada “organización, funcionamiento o actividad pública”). 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 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”<sup>160</sup>. 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). Una previsión encaminada a posibilitar este derecho de oposición se ha incorporado a la LTPCRM en su modificación de 2016<sup>161</sup>.

---

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.

<sup>160</sup> Actualmente, artículo 21 RGPD.

<sup>161</sup> Artículo 13.4: “En relación con la publicación de los datos identificativos de los empleados públicos a que se refiere este artículo, los órganos responsables de la gestión de los recursos humanos en cada uno de los sujetos del ámbito de aplicación de la ley establecerán un periodo de quince días durante los cuales aquellos empleados que, por sentencia judicial firme o por medidas administrativas cautelares, gocen de algún tipo de protección o reserva de sus datos, puedan acreditarlo para ser excluidos en la publicación de la información”.

El CTBG ha interpretado el concepto de “dato meramente identificativo” en el sentido restringido que hemos apuntado. Se ha ocupado del tema de la publicidad de los puestos de trabajo en el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre RPT y retribuciones (aplicable solo a la AGE, pero que ha sido tomado de referencia por los Consejos autonómicos y los tribunales), que reproduce básicamente el Dictamen conjunto del CTBG y la AEPD de 23 de marzo de 2015. El CTRM se ha referido repetidamente a este Criterio en diversas ocasiones<sup>162</sup>.

Conforme al mismo, y en relación con la información referida a la identidad de la persona que desempeña cada puesto de trabajo, en principio y con carácter general, contiene datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano respecto de la que prevalece la publicidad conforme al artículo 15.2 LTAIPBG, salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación, por ejemplo, porque los afectados se encuentren en una situación de protección especial –la de víctima de violencia de género o la de sujeto a una amenaza terrorista– que pueda quedar agravada por la divulgación de la información relativa al puesto de trabajo que ocupan. El responsable de la información que tenga conocimiento o pueda deducir razonablemente que algunos empleados pueden estar en esta situación, debe recabar de estos la información para dilucidar si efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta<sup>163</sup>.

Además, en el Criterio interpretativo 4/2015, de 23 de julio, sobre DNI y firma, considera que ambos datos exceden de lo meramente identificativo de modo que debe omitirse en la información facilitar el dato del DNI de los cargos y empleados públicos o de personas que se relacionan con la Administración, y, respecto de la firma manuscrita, que aunque en el caso de los cargos y empleados públicos puede facilitarse, una buena práctica sería

---

<sup>162</sup> Por ejemplo, RR 4/2016, 10bis/2017, 33/2017 o 44/2021

<sup>163</sup> De hecho, cuando está en juego el conocimiento de la identidad de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el CTBG deniega la información, incluso si se pide información estadística, cuando el grado de detalle puede permitir identificar a personas físicas (R 97/2018).

omitirla y sustituirla con una mención de constancia de la firma en el original.

También cabe un planteamiento inverso: en lugar de solicitar información sobre el ocupante de un puesto de trabajo, pedir conocer qué puesto de trabajo y mediante qué forma de provisión ocupa un determinado funcionario. Para el CTBG, en este caso, se trata también de un dato meramente identificativo por lo que prevalece la transparencia, salvo que concurren circunstancias excepcionales y, siendo así, para poder apreciarlas, habría que dar previa audiencia al afectado como dispone el artículo 19.3 LTAIPBG<sup>164</sup>. En un momento inicial, el CTBG vino a defender que en ocasiones no es necesario conocer la identidad de los empleados públicos que llevan a cabo una determinada actividad, ya que lo que cuenta es la postura oficial de la Institución, pero los tribunales han descartado esta aproximación, reconociendo el derecho incondicional a conocer la identidad de las autoridades o empleados públicos actuantes. Además, en muchos casos, la identidad de la persona no es un dato indiferente, sino que permite comprobar si reúne los requisitos de cualificación necesarios para la actividad que desarrolla<sup>165</sup>.

El tema abordado plantea, por lo demás, qué debe entenderse por datos “meramente identificativos”, dado que las resoluciones del CTBG muestran que no solo incluyen la identidad, puesto y señas de un empleado público, sino que a veces (pero solo a veces) se califica así a datos sobre su actividad<sup>166</sup>, sobre sus titulaciones<sup>167</sup>, su cualificación<sup>168</sup> o, incluso, sobre su presencia en viajes oficiales<sup>169</sup>. Otras veces, sin embargo, considera que la información sobre cualificación no es meramente identificativa<sup>170</sup>.

---

<sup>164</sup> R 307/2019.

<sup>165</sup> SJCCA n.º 12, de 4 de mayo de 2018 (61/2018) y SJCCA n.º 3, de 19 de junio de 2019 (77/2019), confirmada en apelación por la SAN de 18 de diciembre de 2019 (51/2019).

<sup>166</sup> R 345/2017.

<sup>167</sup> RT 228/2018.

<sup>168</sup> R 475/2018.

<sup>169</sup> RR 429 y 509/2015, recurridas y confirmadas por la SJCCA n.º 10, de 7 de febrero de 2017 (19/17), y por la SAN de 23 de octubre de 2017 (54/2017). El ATS, de 14 de mayo de 2018 (60/2018), inadmite el recurso de casación.

<sup>170</sup> R 64/2019 y RRTT 306, 307 y 486/2017.

La LTPCRM regula en su artículo 13 la publicidad activa de la “información institucional, organizativa y de recursos humanos”, del siguiente modo:

1. Las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de este título publicarán, en lo que les sea aplicable, información relativa a:

a) Las funciones que desarrollan y la normativa que les sea de aplicación. Las entidades del sector público deberán, en particular, publicar los estatutos y sus normas de organización y funcionamiento.

b) Su estructura organizativa, incluyendo un organigrama actualizado que identifique a las personas responsables de los diferentes órganos y unidades administrativas, así como las funciones que tienen encomendadas y sus datos de contacto.

c) La ubicación física de sus sedes, así como los horarios de atención al público y, en su caso, los canales electrónicos de atención y tramitación de que dispongan.

2. Asimismo, en materia de recursos humanos, harán pública la siguiente información:

a) Las relaciones de puestos de trabajo, plantillas, catálogos de puestos o documento equivalente, referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus ocupantes y toda la información relativa a su relación jurídica y en especial:

Si la plaza está ocupada de forma definitiva o provisional.

En el caso de ocupación provisional de la plaza, detalle de la fecha de adscripción provisional y sus sucesivas renovaciones.

En el caso de desempeño de funciones sobre una plaza, detalle de la fecha de inicio y fin.

En caso de reserva de plaza se incluirán los datos del empleado público al que se le reserva la plaza.

c) El directorio de su personal que incluya, al menos, información relativa al puesto desempeñado, teléfonos y dirección de correos electrónicos.

e) Las convocatorias y tramitación de los procesos de selección de sus empleados públicos, incluidos los relativos a su personal temporal.

f) La relación del personal eventual existente, con indicación expresa de su identificación, las labores de confianza o asesoramiento especial encomendadas y el órgano para el que presta las mismas, así como sus retribuciones anuales.

g) La identificación de las personas que forman parte de los órganos de representación del personal. Se informará, asimismo, del número de personas que gozan de dispensa total o parcial de asistencia al trabajo con motivo de licencias sindicales concedidas, agrupados según la organización sindical a la que pertenezcan, así como del coste que tales liberaciones generan para las correspondientes entidades y del número anual de horas sindicales utilizadas.

h) La relación de los empleados públicos que tengan autorizada la compatibilidad para un segundo puesto o actividad en el sector público o reconocida la compatibilidad con el ejercicio de actividades privadas. En esta relación se incluirá, al menos, la denominación y descripción del segundo puesto



o actividad pública o de la actividad privada, el horario a realizar y la fecha a partir de la cual se autoriza o reconoce tan compatibilidad.

Por su parte, el artículo 14 regula la “información sobre altos cargos y sobre el funcionamiento del gobierno”, del siguiente modo:

1. Sin perjuicio de la información señalada en el artículo anterior en relación con sus recursos humanos, las entidades e instituciones señaladas en el artículo 5 deberán hacer pública la siguiente información relativa a sus altos cargos:

- a) Su identificación.
- b) Su perfil y trayectoria profesional, indicando expresamente los períodos de desempeño de puestos de alto cargo. El perfil contemplará los títulos académicos superados por los altos cargos.
- c) Las funciones que tengan atribuidas.
- d) La indicación de su pertenencia o participación institucional en consejos de administración de entidades públicas o en aquellos otros órganos colegiados de carácter administrativo o social de los que tenga la condición de miembro.

La publicación activa, conforme a lo dispuesto en la LTPCRM, de la relación de puestos de trabajo de la Administración Regional y sus Organismos Autónomos con la identificación de sus ocupantes fue objeto de un largo Informe de 9 de noviembre de 2015, a la vista de una cierta polémica u oposición generadas, cuyas conclusiones fueron las siguientes:

“Primera. La publicación de los datos personales identificativos de los empleados públicos, a que se refieren las letras a), c), e) f), g), y h) del apartado 2 del artículo 13 de la Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, es congruente con las obligaciones impuestas por la Ley y no contradicen lo estipulado en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal ni en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”

“Segunda. No obstante la conclusión anterior, a fin de preservar los derechos específicos que algún empleado público pudiera tener como consecuencia de situaciones específicas y particulares merecedoras de una protección especial circunstancias cuya revelación de su identidad, ubicación u otras pudiera situarle en una situación de especial riesgo agravamiento de su vulnerabilidad, por las unidades y órganos directivos responsables de la gestión de los Recursos Humanos, dentro de cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 12/2014, realizarse con carácter previo la disociación deberá de los datos de aquel personal que pudiera tener alguna de estas situaciones dignas de especial protección de la que hubiera tenido conocimiento previo. En aquellos supuestos no conocidos previamente, estos órganos o unidades deberán realizar una convocatoria pública y fehaciente, por la que se conceda un plazo de quince días hábiles a los empleados por ellos gestionados, para que puedan aportar la documentación acreditativa del derecho a la reserva y no publicación de sus

datos personales o de sus retribuciones o del puesto de trabajo que ocupen en la organización.

Tercera. El deber de cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 13.2 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, alcanza a la totalidad de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, de acuerdo con el contenido de su artículo 5”.

Posteriormente, la LTPCRM fue reformada para incluir un apartado 4 en el artículo 13, que, acogiendo este criterio, dice lo siguiente:

“En relación con la publicación de los datos identificativos de los empleados públicos a que se refiere este artículo, los órganos responsables de la gestión de los recursos humanos en cada uno de los sujetos del ámbito de aplicación de la ley establecerán un periodo de quince días durante los cuales aquellos empleados que, por sentencia judicial firme o por medidas administrativas cautelares, gocen de algún tipo de protección o reserva de sus datos, puedan acreditarlo para ser excluidos en la publicación de la información. Ese periodo se acordará por primera vez dentro de los quince días siguientes a la publicación de esta ley y se mantendrá abierto permanentemente para supuestos futuros”.

Estos criterios fueron reiterados en el Acuerdo 170620-01 del CTRM de 20 de junio de 2017<sup>171</sup>, que concretó qué ha de entenderse por datos meramente identificativos y cómo publicarlos, estableciendo el detalle de qué ha de publicarse y haciendo toda una serie de distinciones. Simplificando, a nuestros efectos, puede decirse que la identificación es plena en el caso de altos cargos, personal eventual y de confianza y representantes sindicales, así como de las declaraciones de compatibilidad,

---

<sup>171</sup> “PRIMERA.- Publicación de datos personales amparados en la Ley. Que la publicación de los datos personales “indicativos o identificativos” de los empleados públicos, personal directivo y altos cargos, a que se refiere el Capítulo II de Publicidad Activa de la Ley 12/2014 de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (LTPC), y que afectan al personal dependiente de todas las entidades, entes, organismos, fundaciones, consorcios, sociedades mercantiles regionales y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por el sector público regional, incluidas en el inventario de entes del Sector Público regional aprobado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, incluidas dentro del artículo 5 de la LTPC, es compatible con las obligaciones impuestas por la Ley y no contradicen lo estipulado en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos ni en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. SEGUNDA.- Apertura y mantenimiento de trámite de audiencia. Que a fin de preservar los derechos específicos que algún empleado público pudiera tener como consecuencia de situaciones específicas y particulares merecedoras de una protección especial, en las que la revelación de su identidad, ubicación u otras circunstancias pudieran situarle en una situación de especial riesgo o de agravamiento de su vulnerabilidad, se debe proceder en los plazos señalados en el apartado Segundo, 1º del Acuerdo, por parte de las unidades y órganos directivos responsables de la gestión de los Recursos Humanos, dentro de cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 12/2014, a realizar formalmente el trámite de audiencia pública recogido en el artículo 13.4 de la LTPC y a mantenerlo permanentemente abierto, señalando el cauce de comunicación habilitado para ello”.

y relativa en los demás casos. Asimismo, ha de publicarse el directorio de la CARM y de su sector público al que se refiere su artículo 13.2.c), que incluye al menos información relativa al puesto desempeñado, teléfonos y dirección de correos electrónicos, que considera debe referirse a los empleados públicos que tengan la consideración de personal directivo y a aquellos otros con categoría igual o superior a jefe de negociado o asimilado.

De este modo, esta amplia previsión legal de publicidad activa de datos de altos cargos y empleados públicos, interpretada matizándola por el CTRM, ha hecho que no sea necesario acudir al derecho de acceso para conocer datos identificativos, salvo en caso de incumplimiento de sus determinaciones, y además este Acuerdo ha servido para interpretar el equilibrio en estos supuestos en el conflicto entre transparencia y protección de datos.

Es más, este Acuerdo señala que:

“Las solicitudes de acceso a la información relativas a datos objeto de publicidad activa, serán resueltas mediante redireccionamiento de los interesados al enlace concreto dentro del Portal de Transparencia correspondiente y que, en ningún caso, se darán otros datos diferentes a aquellos que son objeto de publicidad activa ya que en estos datos se ha efectuado la ponderación necesaria entre derecho a la información y derecho a la protección de datos. Por tanto, cuando las reclamaciones versen sobre tales datos podrán ser estimadas por el Pleno del CTRM, si así lo estimase oportuno, pero remitiendo su cumplimiento a partir del momento de la publicación de los datos en el Portal de Transparencia, que como fecha tope será el 31 de diciembre de 2017”.

De este modo, no puede obtenerse mayor información personal por la vía de acceso que por la de la publicidad activa, y la solicitada se resolverá por remisión a la obrante en el Portal.

Siguiendo estos criterios, el CTRM se ha mostrado a favor de la publicidad de datos identificativos, Así ha estimado que procede el acceso al listado del personal de la Comunidad Autónoma que cuenta con autorización de compatibilidad para la realización de una segunda actividad en el sector público y/o privado<sup>172</sup>, y ordenando incluso que el acceso al mismo se haga mediante publicación en el Portal de Transparencia<sup>173</sup>; a la identidad de una

---

<sup>172</sup> R 4/2016.

<sup>173</sup> R 10bis/2017.

persona que ocupa un puesto en comisión de servicios<sup>174</sup>; o al número de teléfono móvil asignado a empleados y cargos públicos<sup>175</sup>. Por lo demás, ha considerado que ni siquiera afecta a la protección de datos la identificación de los órganos administrativos que han realizado un envío de correos electrónicos, ya que un órgano no es una persona física –y de hecho el organigrama está sometido a publicidad activa– y la dirección de correo no es un dato personal<sup>176</sup>.

*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 LTAIBG.

El artículo 15.3 incorporó, a propuesta de la AEPD, una serie de criterios para la ponderación<sup>177</sup>. 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 de ellos, que además en ocasiones se contraponen<sup>178</sup>–. En el caso de la LTPCRM, prevé además la toma en consideración de los criterios que puedan adoptarse de forma conjunta por el CTBG y la AEPD<sup>179</sup>.

<sup>174</sup> R 19/2017.

<sup>175</sup> R 33/2017.

<sup>176</sup> RR 9/2017 y 48/2017. A lo que añade que, en todo caso, no se justifica por qué debería ceder la transparencia en un supuesto así.

<sup>177</sup> “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”.

<sup>178</sup> Por todos, recientemente, en GUICHOT, E., “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, op. cit., pp. 444-454.

<sup>179</sup> Artículo 38.3 párrafo segundo: “Para la realización de la citada ponderación, el órgano tomará particularmente en consideración los criterios establecidos en el artículo 15.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como los criterios

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 LTAIPBG contempla la publicidad activa de las retribuciones e indemnizaciones con ocasión del abandono del cargo de los altos cargos y máximos responsables<sup>180</sup>.

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 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, establece lo siguiente. Cuando se solicita información referida 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.

---

de aplicación que puedan adoptarse conforme a lo previsto en la disposición adicional quinta de la misma ley”.

<sup>180</sup> Artículo 8.1, letra f).

La LTPCRM regula en su artículo 13 la publicidad activa de la “información institucional, organizativa y de recursos humanos”, del siguiente modo:

“2. Asimismo, en materia de recursos humanos, harán pública la siguiente información:

a) Las relaciones de puestos de trabajo, plantillas, catálogos de puestos o documento equivalente, referidos a todo tipo de personal, con indicación de sus ocupantes y toda la información relativa a su relación jurídica y en especial:

Retribuciones anuales, tanto fijas, periódicas como variables previstas para el ejercicio, así como las devengadas en el ejercicio anterior.

Estas retribuciones recogerán, con desglose de conceptos, todas las devengadas en cada ejercicio, por guardias, servicios extraordinarios, prolongación de jornada e indemnizaciones y dietas por razón de servicio, así como por cualquier otro concepto retributivo variable y se publicarán, para cada puesto, junto a las fijas y periódicas.

f) La relación del personal eventual existente, con indicación expresa de su identificación, las labores de confianza o asesoramiento especial encomendadas y el órgano para el que presta las mismas, así como sus retribuciones anuales”.

Por su parte, el artículo 14 regula la “información sobre altos cargos y sobre el funcionamiento del gobierno”, del siguiente modo:

“1. Sin perjuicio de la información señalada en el artículo anterior en relación con sus recursos humanos, las entidades e instituciones señaladas en el artículo 5 deberán hacer pública la siguiente información relativa a sus altos cargos:

e) Las retribuciones de cualquier índole que perciban anualmente.

f) El importe de los gastos de representación autorizados al inicio de cada ejercicio y de los efectivamente realizados en el mismo.

g) Las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del cese en el cargo.

La publicación de datos económicos también encontró oposición sindical en el seno de la Administración autonómica y fue objeto de atención en el Acuerdo 170620-01 del CTRM de 20 de junio de 2017 antes referido. Estableció lo siguiente:

-Respecto a los empleados públicos de carrera:

“Las retribuciones anuales asociadas al puesto de trabajo, con el desglose entre:

i. Retribuciones fijas y periódicas, bastando que se indiquen las retribuciones básicas y todas las complementarias fijas y periódicas, y su total en cómputo anual.

- ii. Previsión presupuestaria, programada o reservada, si la hubiera en la entidad de que se trate, para retribuciones variables en el ejercicio corriente, en cómputo global total.
- iii. Retribuciones variables devengadas en el ejercicio anterior, desde ese puesto de trabajo por quien lo ocupase, desglosadas en tantos conceptos como existan (guardias, horas extraordinarias, prolongaciones de jornada, autoconcertaciones, productividad variable, etc...) y su total.
- iv. Separadamente de lo anterior, por constituir indemnizaciones por razón de servicio y bajo ese título, se consignarán las dietas por desplazamientos, alojamientos, locomoción y pernoctaciones devengadas por el ocupante del puesto en el ejercicio anterior”.

-Respecto al personal eventual o de gabinete

“Retribuciones totales en términos anuales, según contrato”.

-Respecto a los altos cargos:

“e. Las retribuciones totales anuales que perciban por cualquier concepto.

f. Los gastos de representación disponibles en cada uno de los programas presupuestarios que gestionen, expresados en créditos iniciales y créditos ejecutados.

g. En el momento del cese, cuantía de las indemnizaciones percibidas por dicho cese. h. Un enlace al repositorio en el Portal de Transparencia con las declaraciones de intereses, tributarias, patrimoniales y de cualquier otro tipo, obligadas por la legislación vigente en la CARM”.

Estas son determinaciones, como decimos, aplicables a la publicidad activa, que establecen el equilibrio considerado adecuado por el CTRM en materia de publicidad activa, en interpretación de la LTPCRM y, como vimos, el Acuerdo de 2017 estima que “en ningún caso, se darán otros datos diferentes a aquellos que son objeto de publicidad activa ya que en estos datos se ha efectuado la ponderación necesaria entre derecho a la información y derecho a la protección de datos”.

Así, al conocer de reclamaciones, el CTRM ha considerado que debe darse acceso a información sobre el número de horas de presencia, nocturnas y festivas, pagadas a cada plaza de las que integran la plantilla del Parque Móvil Regional<sup>181</sup>, el coste de un contrato de servicios de un enfermero en un colegio concertado<sup>182</sup>, o las retribuciones del personal emérito del Servicio Murciano de Salud<sup>183</sup>.

<sup>181</sup> R 9/2019.

<sup>182</sup> R 60/2016.

<sup>183</sup> R 48/2017.

*-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 su parte, el artículo 14 regula la “información sobre altos cargos y sobre el funcionamiento del gobierno”, del siguiente modo:

1. Sin perjuicio de la información señalada en el artículo anterior en relación con sus recursos humanos, las entidades e instituciones señaladas en el artículo 5 deberán hacer pública la siguiente información relativa a sus altos cargos:

i) Las agendas institucionales que tengan en el ejercicio de sus funciones, que se mantendrán públicas al menos durante un año”.

En el citado Acuerdo 170620-01 del CTRM de 20 de junio de 2017 se prevé que en el Portal de Transparencia se incluya:



“i. Un enlace a la agenda institucional del alto cargo, en la que se recojan las reuniones y actividades oficiales en el último año”.

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

Un supuesto que 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 traen causa de solicitudes presentadas por candidatos a las plazas o por representantes sindicales. La línea directriz de sus resoluciones es la procedencia de facilitar información cuando se trata de información sobre un candidato escogido en un procedimiento competitivo solicitada por un candidato que no lo fue, pero no en los demás casos<sup>184</sup>, incluso si el solicitante es un representante sindical<sup>185</sup> o por mucha trascendencia mediática que tenga el asunto<sup>186</sup>. El CTBG además ha precisado que el acceso por el propio interesado a sus pruebas y valoraciones no pone en juego el derecho a la protección de datos<sup>187</sup>.

Por su parte, el CTRM ha considerado que cabe acceder a copia de los exámenes escritos y grabaciones de los orales de opositores que no compartan un mismo tribunal examinador pero sí un mismo proceso selectivo, mientras que, si se trata del mismo tribunal, y el procedimiento está en curso, no es de aplicación la normativa de transparencia sino la que regula el correspondiente procedimiento, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera, apartado primero LTAIPBG, sin que tampoco sea competente el propio CTRM para resolver reclamaciones<sup>188</sup>.

<sup>184</sup> Por todas, RT 292/2018.

<sup>185</sup> R 274/2018.

<sup>186</sup> RR 437/2016 y 478/2016.

<sup>187</sup> RR 381/2015 y 655/2018.

<sup>188</sup> RR 17/2018, 43/2018, 44/2018, 45/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 49/2018, 50/2018, 51/2018, 52/2018, 53/2018, 54/2018, 55/2018, 56/2018, 57/2018, 58/2018, 59/2018, 60/2018, 61/2018, 62/2018, 63/2018, 64/2018, 65/2018, 66/2018, 67/2018, 68/2018, 69/2018, 70/2018, 71/2018, 72/2018, 73/2018, 74/2018, 75/2018, 76/2018, 77/2018, 78/2018, 79/2018, 80/2018, 81/2018, 82/2018, 83/2018, 84/2018, 85/2018, 86/2018, 87/2018, 88/2018, 89/2018, 90/2018, 91/2018, 92/2018, 93/2018, 94/2018, 96/2018, 97/2018, 98/2018, 99/2018, 100/2018, 101/2018, 102/2018, 103/2018, 104/2018, 105/2018, 107/2018, 108/2018, 109/2018, 110/2018, 111/2018, 113/2018,

El CTRM también ha tenido ocasión de señalar que ha de facilitarse información sobre la identidad de las personas incluidas en bolsas de empleo, que de hecho se publican, salvo si figuran asociados a algún dato especialmente protegido de salud<sup>189</sup>.

### 5.3. La disociación y el acceso parcial

Los datos meramente estadísticos, que no permiten asociar la información a personas físicas identificadas o identificables no son datos personales, y por ello, al no jugar este límite, han de facilitarse. No siempre es fácil discriminar hasta cuándo un dato estadístico es demasiado detallado o desagregado hasta el punto de permitir la identificación de los afectados<sup>190</sup>.

El CTRM hace uso frecuente 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 acceso<sup>191</sup>. También ordena la anonimización de forma

---

114/2018, 115/2018, 116/2018, 117/2018, 118/2018, 119/2018, 121/2018, 122/2018, 123/2018, 124/2018, 125/2018, 126/2018, 127/2018, 128/2018, 129/2018, 130/2018, 131/2018, 132/2018, 133/2018, 134/2018, 135/2018, 136/2018, 138/2018, 139/2018, 140/2018, 141/2018, 142/2018, 143/2018, 144/2018, 145/2018, 147/2018, 148/2018, 149/2018, 150/2018, 151/2018, 152/2018, 153/2018, 154/2018, 155/2018, 156/2018, 157/2018, 158/2018, 159/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 163/2018, 164/2018, 167/2018, 168/2018, 170/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 175/2018, 176/2018, 177/2018, 178/2018, 179/2018, 180/2018, 181/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 185/2018, 186/2018, 187/2018, 188/2018, 189/2018, 190/2018, 192/2018, 193/2018, 195/2018, 196/2018, 197/2018, 198/2018, 199/2018, 200/2018, 201/2018, 202/2018, 203/2018, 204/2018, 205/2018, 206/2018, 207/2018, 210/2018, 212/2018, 213/2018, 3/2019, 5/2019, 13/2019, 18/2019, 22/2019, 44/2019, 62/2020, 75/2020, 78/2020, 79/2020, 88/2020, 108/2020, 121/2020 y 122/2020.

<sup>189</sup> R 58/2016.

<sup>190</sup> Un caso límite, en la R 29/2018, en que se piden estadísticas detalladas de alumnos con altas capacidades, por sexo, curso y centro educativo. El CTRM tuvo en cuenta que el órgano reclamado no llevó a cabo ponderación alguna y, de hecho, publicaba esa información personalizada en los centros.

<sup>191</sup> Un asunto interesante en este sentido se plantea en la R 59/2016, en la que se concilia el derecho a conocer información sobre las listas de espera y la privacidad de los datos de salud. El CTRM apunta que: “En cuanto a si existe obligación de publicar en el Portal de la Transparencia del SMS, información sobre las Listas de Espera, hay que manifestar que no constituye una obligación a la luz de nuestra Ley 12/2014 que, por otra parte, establece unas obligaciones de publicidad activa que tienen carácter de mínimas, por lo que, sin constituir una obligación, es evidente que su publicación constituye un plus de transparencia, siempre que realmente la información publicada sea veraz, esté actualizada y pueda ser comprobada de forma objetiva. Por ello, este Consejo considera que por las circunstancias concurrentes, las Listas de Espera en todas sus modalidades, deben ser publicadas en el Portal de la Transparencia de forma permanente, actualizadas, desprovistas de toda información que pueda servir para identificar directa o indirectamente al paciente, pero con toda la información que

preventiva, cuando desconoce si en la información solicitada puede haber datos personales<sup>192</sup>.

permita al propio paciente hacer un seguimiento de su posición en la lista, en función del grado de urgencia o prioridad con el que haya sido calificado por los facultativos que han determinado su inclusión en el Registro de pacientes en lista en espera. La forma en que un paciente podría hacer su propio seguimiento del avancen en las posiciones de la lista de espera, sería en base a un código personal e intransferible que solo conociera el propio paciente y lógicamente el sistema público de salud. Con ello se preserva la necesaria confidencialidad y reserva de los datos personales del paciente pero permitiría que éste pudiese hacer el escrutinio del sistema de gestión de las listas de espera, evitando la arbitrariedad en las posiciones de la lista o los saltos a favor de otros pacientes menos priorizados. También facilitaría el mantenimiento actualizado de los datos del paciente e incluso su renuncia o comunicación de incidencias al sistema. Ya hemos visto que las Listas de Espera son documentos creados ‘ad hoc’ por el ordenamiento jurídico con la finalidad de ordenar una situación anómala que, por definición debería ser transitoria y con el objetivo de acabar con ella, objetivo que 11 años después no parece que esté próximo a ser alcanzado. En cualquier caso, tanto el Registro de Pacientes en Lista de Espera como el producto del mismo, concretado en las propias Listas de Espera son documentos administrativos de gestión de las demoras y por tanto, susceptibles de formar parte de los documentos, datos e informaciones que pueden ser solicitados por los ciudadanos en general, en ejercicio del derecho de acceso a la información. Derecho que puede ser ejercido sin otras limitaciones que anonimizar los datos de los pacientes, de forma que ni directa ni indirectamente puedan ser identificados. Fuera de esa cautela, esencial, no hay motivo para que no se pueda facilitar todos los documentos y antecedentes del Registro de Pacientes en Lista de Espera y de éstas, en formatos reutilizables de forma que cualquier ciudadano pueda extraer sus propias conclusiones”, procediendo a estimar las diversas peticiones que son objeto de la reclamación presentada.

<sup>192</sup> Se pronuncia con alcance general sobre el propio concepto de anonimización la R 3/2020, en que se solicita al Servicio Murciano de Salud información relativa a expedientes sancionadores facultativos médicos. El CTRM aplica lo previsto en el artículo 15.4 LTAIPBG, salvando así el límite que, de otra forma, sería aplicable, pues “la anonimización de datos es precisamente la forma de eliminar las posibilidades de identificación de las personas. El proceso de anonimización, según la Agencia Española de Protección de Datos, debe producir la ruptura de la cadena de identificación de las personas. Y es la Administración a quien corresponde poner en marcha estos procesos con las garantías técnicas necesarias para preservar la privacidad. No estamos ante una situación de excepcionalidad legal para este tipo de información. Precisamente los repertorios de jurisprudencia y el Poder Judicial publican, con la debida anonimización, resoluciones judiciales que versan sobre prolijos procedimientos, cargados de pruebas, informes periciales y otra serie de vicisitudes y no violan las garantías de los datos personales. En definitiva, se trata de que la Administración, siguiendo las pautas de la Agencia de Protección de Datos provea los mecanismos de anonimización para que los ciudadanos puedan hacer efectivo el ejercicio a su derecho de acceso a la información, de manera plena, incluso cuando para ello tengan que apoyándose en la prevención del artículo 15.4 LTAIBG, como en el caso que nos ocupa. No puede admitirse que las carencias de la Administración a la hora de anonimizar datos, su incapacidad para asegurar la privacidad suponga un límite para el ejercicio del derecho de acceso a los ciudadanos. Ello supondría dejar a la ciudadanía desprotegida frente a la Administración en el ejercicio del derecho a la información”. Aplica esta técnica en las RR 2/2015 y 20/2016, en que se solicita información sobre la licitación y adjudicación de licencias de televisión digital terrestre de ámbito autonómico y local, respecto de los “datos relativos a las personas físicas que actúen por cuenta de terceros o por sí mismas, en los relativos a los datos que la Administración considere que debe proteger, entre otros, apellidos y nombre, DNIs, domicilios, direcciones de correo electrónico”; 16/2016, en que se solicita información sobre el coste económico de horas extraordinarias en la gestión de bolsas de trabajo; 27/2016, en que se solicita acceso a un expediente sancionador; 37/2016, en que se solicita acceso a un proyecto de obras; 27/2017, en que se pide información sobre el trámite de audiencia dado conforme a la LTPCRM en el seno de tres mesas sectoriales de negociación; 8/2017, en que se pide acceso a datos contenidos en actas; 44/2021, en relación con la vacunación por COVID de empleados públicos de la Consejería de Salud, tal y como

Ahora bien, hay que precisar que no procede la anonimización cuando se trata de datos sujetos a publicidad activa en los que no proceda la ponderación –como por ejemplo las resoluciones de compatibilidad, pero no así las subvenciones, que según su naturaleza pueden informar de la situación socioeconómica de las personas o que pueden tener como beneficiarios a menores de edad– o meramente identificativos referidos a empleados públicos –no así a personas ajenas a los sujetos obligados por la normativa de transparencia–. 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 solicitada.

#### 5.4. 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. 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,

---

había admitido el propio solicitante; o 52/2021, en la cual se pide el acceso a información sobre empleo de sustancias químicas en la agricultura.

establecido en las reglas examinadas contenidas en el artículo 15 LTAIPBG. Teniendo en cuenta, además, que las solicitudes de acceso no han de ser motivadas y que, en el caso de los datos personales a secas, ha de ponderarse el “interés público en la *divulgación* de la información” (el realce es nuestro), 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. Lo que no cabría es un uso de la información ajeno a la finalidad de transparencia. 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.



## **VI. 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 26.1 LTPCRM que introduce, no obstante, algunas modificaciones y previsiones de interés de las que iremos dejando constancia. Debe también señalarse que, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 24.1.a), las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley vienen obligadas a publicar, entre otros contenidos, el procedimiento para el ejercicio del derecho y el órgano competente para resolver. Igualmente, y como dispone la letra b), han de “asesorar a las personas que deseen ejercer su derecho de acceso para su correcto ejercicio, facilitando la orientación necesaria para asistirles en la búsqueda de la información que solicitan, indicándoles, en su caso, los órganos que posean la misma. El personal al servicio de las entidades señaladas tendrá el deber de prestar el auxilio y la colaboración que a tal efecto se les solicite”.

### **1. LA INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. LA SOLICITUD DE ACCESO**

#### **1.1. Contenido**

El procedimiento se inicia con la solicitud de acceso, objeto de regulación en el artículo 17 LTAIPBG. El contenido de la solicitud está establecido en el apartado 2º del precepto, sin que nada disponga sobre él la LTPCRM. Sus determinaciones son las siguientes “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”<sup>193</sup>. A estas últimas previsiones me referiré más adelante. De momento, interesa llamar la atención sobre cómo la Ley exige que quede constancia de “la identidad del solicitante”, lo que supone la prohibición de las solicitudes anónimas, como, sin embargo, permiten el artículo 4.2 CEADO y algunas disposiciones de Derecho comparado, y defiende un cualificado sector de la doctrina<sup>194</sup>. La identidad podrá acreditarse por cualquier medio admisible en Derecho, como expresara la Audiencia Nacional en su Sentencia de 24 de septiembre de 2018 (49/2018) en la que consideró cumplido el requisito establecido en el artículo 17.2.a) LTAIPBG, “con la simple mención de sus datos” por parte del solicitante<sup>195</sup>. El análisis de las resoluciones del CTRM nos ha permitido comprobar que la cuestión relativa a la identidad del solicitante no parece ser un tema discutido en esta Región, pues, hasta la fecha, no se le han planteado problemas sobre el particular. No obstante, quizás no esté de más la previsión expresa, ante una eventual reforma legal, 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 electrónica<sup>196</sup>.

En relación, de otra parte, con “la información que se solicita” debe observarse que, a diferencia del derogado artículo 37.7 LRJAP-PAC, la LTAIPBG no exige una relación “individualizada de los documentos que se desee consultar”. Ahora bien, ello no quiere decir, como señalara la autoridad de transparencia estatal, en un criterio que comparten las autonómicas<sup>197</sup> y

---

<sup>193</sup> Otras autoridades de control, como es el caso del CTPD en su R 103/2016, han destacado que no cabe exigir ninguna otra determinación.

<sup>194</sup> Como es el caso de GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, E. GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de Procedimiento administrativo común y Régimen jurídico del sector público op. cit.*, p. 563, y “Cuánto hemos avanzado en materia de transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, n.º 5, 2017, p. 27.

<sup>195</sup> Para un desarrollo de estas cuestiones me remito a “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).

<sup>196</sup> Así lo hacen las Leyes de Transparencia de la Comunidad de Madrid (artículo 38.1.a) y la de Valencia (artículo 31.3.a).

<sup>197</sup> Por ejemplo, el CTPD que considera 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” (RR 79/2016, 81/2017, 23/2020 o 230/2020). O el Comisionado de Transparencia canario que exige que las solicitudes de información concreten “un campo informativo determinado para que efectivamente pueda ponderarse la procedencia de su acceso”, porque “reclamar todos o cualquier documento de trabajo realizado por un empleado público representaría una solicitud de información muy indeterminada”(R 97/2018). El derecho de acceso a la



que cuenta ya con respaldo judicial<sup>198</sup>, que no sea exigible una “mínima concreción” de la información a la que se desea acceder, pues de existir “un alto grado de abstracción en la solicitud de acceso” la Administración deberá requerir al solicitante para que la concrete<sup>199</sup>. De hecho, existen Leyes que imponen ya a las “las personas que accedan a la información pública” el deber de realizar el acceso “concretando lo más precisamente posible la petición”<sup>200</sup>, o que determinan que “el solicitante procurará concretar su solicitud describiendo con el mayor detalle posible la información solicitada”<sup>201</sup>. No es el caso de la LTPCRM lo que, sin embargo, no ha supuesto ningún inconveniente para que su entidad de control entienda que “con respecto a la concreción o no de la documental solicitada por la interesada” este “Consejo debe destacar que compete al solicitante concretar los documentos, no es la administración o entidad reclamada la que debe interpretar cual debe remitirle como expresamente refiere en su solicitud al requerir la remisión ‘de cualquiera con incidencia directa o indirecta’”<sup>202</sup>. En otras palabras, compete “al reclamante concretar el ámbito de su petición de forma específica”<sup>203</sup>.

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 no tiene que incorporar al no venir exigidos por las Leyes. Sobre ellos ha tenido, también, oportunidad de pronunciarse el CTRM que, en términos igualmente coincidentes con el Consejo estatal y sus homólogos autonómicos, mantiene, de acuerdo con lo establecido en el artículo 17.3 LTAIPBG, que “en materia de transparencia, no es necesario motivar la solicitud”<sup>204</sup>, interpretación ya avalada por los tribunales<sup>205</sup>. No obstante, ello no quiere decir que el solicitante, como reconoce el propio precepto, no pueda exponer los motivos

---

información, afirma en otras ocasiones, “es reconocido para temas concretos y focalizados” (R 110/2017).

<sup>198</sup> Así, en SJCCA, n.º 1, de 4 de abril de 2018 (43/2018) y SJCCA, n.º 2, de 9 de octubre de 2019 (107/2019).

<sup>199</sup> En este sentido, R 146/2016 o RT 336/2017 del CTBG.

<sup>200</sup> Leyes de Transparencia Pública de Andalucía (artículo 8.b) y de la Comunidad de Madrid (artículo 33.2.b).

<sup>201</sup> Decreto 7/2016, de 17 de marzo, que regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Comunidad de Castilla y León (artículo 2.3.b).

<sup>202</sup> R 17/2016.

<sup>203</sup> R 39/2015.

<sup>204</sup> RR, entre otras, 17/2016, 30/2016, 33/2016, 37/2016, 60/2016, 7/2018, 34/2018 o 3/2020.

<sup>205</sup> En tal sentido, Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 (75/2017).

que le llevan a la petición de información y que “podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”, motivación, sin duda, de singular relevancia en los casos en los que resulten de aplicación algunos de los límites al derecho establecidos en los artículos 14 y 15<sup>206</sup>. Tampoco, y en términos tomados de la R 60/2016 del CTRM, “es preceptivo invocar las leyes de transparencia”, pues el derecho de acceso “puede ejercitarse tanto si se invoca la legislación en materia de transparencia como si no se hace”.

Finalmente, debe señalarse que el contenido de la solicitud de acceso determina el objeto de la posterior reclamación, pues como manifiesta el CTRM en una interpretación plenamente consolidada, “el ámbito de una reclamación en esta materia no puede ampliarse ni extenderse más allá de la solicitud inicial de acceso a la información contra la que se reclama”<sup>207</sup>. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

## 1.2. Medios de presentación

La solicitud de acceso, como establece 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, por tanto, válidos todos los establecidos en la LPAC. No obstante, la LTPCRM apuesta, como hacen las demás Leyes autonómicas, por la presentación de las solicitudes por vía telemática. Así su artículo 28 dispone que “se fomentará por las entidades e instituciones incluidas en el artículo 5 la presentación, tramitación y resolución telemática de las solicitudes de acceso, salvo que el solicitante hubiera manifestado su preferencia por otro medio. En todo caso, las entidades e instituciones anteriores deberán, al menos, tener disponibles en sus respectivas sedes electrónicas, portales o páginas web, los modelos normalizados de solicitud para el ejercicio de tal derecho”.

El medio utilizado para la presentación de la solicitud no ha suscitado la más mínima controversia ante el CTRM. Sí lo ha hecho ante otras

---

<sup>206</sup> Como destacan, desde el ámbito doctrinal, J. MESEGUER YEBRA (“El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 33/2014, pp. 15-16), L. COTINO HUESO (“Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, n.º 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*, n.º 41/2016, pp. 18-20).

<sup>207</sup> R 46/2016.

autoridades de control que han podido expresar que, dada la libertad del solicitante en cuanto a la elección de dicho medio, “no puede considerarse la vía telemática como la única posible”<sup>208</sup>, sino que caben otras, como dirigir la solicitud “por conducto ordinario directamente al órgano que disponía de la información”<sup>209</sup> o “el Buzón para la ciudadanía del organismo”<sup>210</sup>. Por el contrario, se ha negado que quepa “la presentación vía telefónica”<sup>211</sup>.

### 1.3. Su posible subsanación

El artículo 19.2 LTAIPBG reconoce la posible subsanación de la solicitud de acceso para los casos en los que, como sucedía en el supuesto examinado por el CTRM en su R 1/2018<sup>212</sup>, “no identifique de forma suficiente la información”. En tales supuestos “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 observar que el precepto solo se refiere a posibles deficiencias en la determinación de la información objeto de la solicitud. Ahora bien, ello no ha impedido que la propia Audiencia Nacional haya interpretado que la posibilidad de subsanación recogida en este precepto se extiende, como resulta del artículo 68.1 de la LPAC, a “cualquier defecto de la solicitud de los que se recogen en el art. 17.2 de dicha Ley”<sup>213</sup>, avalando así la posición ya mantenida por las autoridades independientes de control.<sup>214</sup>

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

<sup>208</sup> En tal sentido, R 120/2017 del CTPD.

<sup>209</sup> R 36/2016 del CTPD.

<sup>210</sup> R 120/2017 del CTPD.

<sup>211</sup> R 10/2017 del CTPD.

<sup>212</sup> Que da la razón a la Administración que había considerado al reclamante desistido de las tres peticiones que había formulado al no atender a su requerimiento para que identificara “de forma suficiente la información requerida”.

<sup>213</sup> 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.

<sup>214</sup> 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. En el mismo sentido pueden verse las RR 12/2016, 46/2017, 85/2017, 119/2017 y 223/2020 del CTPD; o las RR 73/2016 o 64/2017 del Comisionado de Transparencia canario.

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 si dispone aún de plazo para ello<sup>215</sup>. Cabe reparar en que este artículo no exige, como el 68.1 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 estatal<sup>216</sup>, en un criterio confirmado judicialmente<sup>217</sup>. Si, por el contrario, el solicitante subsana su petición, el órgano competente “debe entrar a conocer el fondo” de la misma.

Aunque el análisis de las resoluciones del CTRM evidencia que nos encontramos ante un trámite que no suscita controversia, no pueden dejar de señalarse las lagunas de la regulación legal en esta materia en relación, fundamentalmente, con la determinación del sujeto competente para requerir la subsanación en los supuestos previstos en el artículo 19.1 y 4 LTAIPBG<sup>218</sup>, ni tampoco el hecho de que el artículo 19.2 LTAIPBG solo prevea la subsanación de la solicitud, y no, también, su mejora como, igualmente, permite el artículo 68 LPAC. No obstante, no debe de pasar desapercibido que, con carácter general, la mejora de la solicitud, que siempre podrá recabarse en cumplimiento de este precepto, 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 se haya ponderado su importancia ante resoluciones en las que entran en juego posibles límites al acceso a la información objeto de la solicitud.

---

<sup>215</sup> Como resultaba en el supuesto analizado por la R 1/2018.

<sup>216</sup> Como se desprende, entre las más próximas en el tiempo, de la R 126/2021.

<sup>217</sup> En este sentido, SJCCA, n.º 10, de 2 de octubre de 2019 (112/2019) que confirma la R 708/2018 del CTBG.

<sup>218</sup> 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 los que me ocupé en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 637).

## 1.4. La inadmisión de la solicitud

### 1.4.1. Consideraciones generales

En esta fase inicial del procedimiento debe prestarse especial atención a 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, desarrolla la LTPCRM. Se trata, como vamos a ver, de un conjunto de motivos de distinta naturaleza y alcance<sup>219</sup>, aunque, en todos los casos, muy contestados y que, desde luego, se han convertido en una de las vías principales para el rechazo de las peticiones de acceso a la información, de ahí el interés en profundizar en cada uno de ellos, tras efectuar algunas consideraciones de carácter general. No obstante, y antes de proceder a este estudio, resulta importante advertir que la doctrina del CTRM sobre las causas de inadmisión es mucho más reducida que las de otras autoridades de control, lo que se explica, sin duda, por las propias dimensiones de esta Región y una menor tendencia, quizás, de su Administración, en comparación con lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, a la inadmisión de las solicitudes en aplicación del artículo 18.1 LTAIPBG. Pero probablemente, también, en el hecho de que durante un importante periodo de tiempo, entre febrero de 2017 y septiembre de 2020, el consejo no conociera de las reclamaciones frente a las resoluciones de acceso de los municipios y su sector público a resultas de la controversia generada sobre su propia competencia al no hallarse estas entidades dentro del ámbito de aplicación de la LTPCRM. Sea por las razones que sea, lo cierto es que el número de resoluciones del CTRM que se adentran en el significado y alcance de la causa de inadmisión es relativamente bajo, por lo que no encontramos en su doctrina la diversidad y riqueza de supuestos que aparecen en las resoluciones de otras entidades de control, como, por ejemplo, en las del Consejo andaluz<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> Sobre la naturaleza de las causas de inadmisión pueden verse las consideraciones de G. A. SÁNCHEZ LERMA (“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).

<sup>220</sup> En GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, op. cit., pp. 89-116.

Con carácter general, y al margen pues de la causa concreta que fundamente la inadmisión, cabe señalar, ante todo, su necesaria aplicación restrictiva, como mantiene el CTRM en un criterio que comparte con el estatal y el resto de autoridades autonómicas de control<sup>221</sup>, y que es reconocido por el propio Tribunal Supremo, que en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (75/2017), afirma que “la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1”<sup>222</sup>. De otra parte, y en cumplimiento de los artículos 18.1 LTAIPBG y 26.4 LTPCRM<sup>223</sup>, el CTRM insiste, en el mismo sentido también que las demás entidades de control<sup>224</sup>, en la obligada motivación de las solicitudes de inadmisión. Así, y entre otras<sup>225</sup>, en su R 20/2019 destaca que la “utilización” de la causa de inadmisión “ha de ser debidamente motivada”, recordando además que la motivación de “un acto administrativo consiste en dejar constancia de las auténticas razones por las que la Administración adopta una decisión, en este caso la denegación la información por precisar de una previa reelaboración. Y dicha motivación debe permitir al destinatario poder enfrentarse y combatir ese acto administrativo”. En otros términos, “la motivación se traduce en que la Administración Pública exprese las razones de hecho y de derecho en las que el acto administrativo descansa”. A falta de ella, la causa de inadmisión no puede ser aplicada<sup>226</sup>.

---

<sup>221</sup> Como puede comprobarse en las RR 306/2021 y 341/2021 del CTBG, expresivas de una doctrina firmemente asentada.

<sup>222</sup> R, entre otras, 20/2019.

<sup>223</sup> Ambos preceptos imponen la exigencia de motivación de las resoluciones que inadmitan la solicitud.

<sup>224</sup> RR, a título puramente ilustrativo, 163/2021 o 202/2021 del CTBG, o 34/2021, 314/2021 y 337/2021 del CTPD.

<sup>225</sup> RR 42/2019, 7/2020, 29/2021 y 30/2021.

<sup>226</sup> Como concluyó que ocurría en el supuesto que enjuicia, en el que se invocaba concretamente la necesidad de una acción de reelaboración de la información “sin basarse en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional, informático o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución, que como se ha señalado ha de ser motivada. Si se tratara de una reelaboración por causas del tratamiento informatizado, tendría que quedar justificado su carácter extraordinario, tal como exige el artículo 26.4 c) de la LTPC. Nada de esto se justifica ni se argumenta, ni razona en la Resolución impugnada”.

Finalmente, y entre estas exigencias de carácter general, cabe destacar que el CTRM no se ha pronunciado expresamente sobre el momento en el que las causas de inadmisión han de ser aplicadas, esto es, si su existencia, como mantienen por ejemplo el CTPD o el Comisionado de Transparencia de Canarias, ha de quedar necesariamente establecida en la resolución de acceso, no pudiendo, en caso contrario, ser alegada en vía de reclamación ante la entidad de control<sup>227</sup>; o si, por el contrario, es posible, como sostiene el CTBG después de que cambiara su posición inicial de acuerdo con la interpretación efectuada por la Audiencia Nacional, que la autoridad de control analice la causa invocada, por vez primera, en el procedimiento de reclamación. Debe además añadirse que en resoluciones dictadas a partir de 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 planteado en el trámite de alegaciones que la entidad le otorga en el curso del procedimiento de reclamación, posición que, como ya expresé, no deja de suscitar algunos reparos importantes<sup>228</sup>. 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 las entidades autonómicas de control. Hasta ahora, desde luego, es un tema que no ha merecido la atención del CTRM que, en la generalidad de los casos en los que se pronuncia sobre la posible existencia de una causa de inadmisión, lo hace para avalar o rechazar la aplicación previamente efectuada por la Administración. Tan solo en dos ocasiones que hayamos visto, en las RR 114/2020 y 135/2020, resuelve de acuerdo con la causa de inadmisión del artículo 18.1.b) LTAIPBG en unos supuestos en los que las reclamaciones se habían presentado frente a desestimaciones presuntas y en las que tal causa no aparece en las alegaciones formuladas por la Administración ante el Consejo. También se ha planteado, de otra parte, si estas causas de inadmisión pueden ser alegadas, por vez primera, en vía judicial, posibilidad que algunos pronunciamientos judiciales, atentos sin

---

<sup>227</sup> RR 103/2016, 108/2016, 108/2018 o 343/2021 del CTPD, y RR 316/2020, 89/2021, 98/2021, 103/2021, 110/2021 o 113/2021 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

<sup>228</sup> “Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información: algunas cuestiones sobre las que reflexionar”, en BOIX, A. y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 59-68.

duda a las características concretas del supuesto que resuelven, han considerado improcedente<sup>229</sup>, aunque no faltan otros que la aceptan<sup>230</sup>.

#### 1.4.2. 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 LTPCRM, en el mismo sentido que otras Leyes autonómicas<sup>231</sup>, completa esta previsión al establecer en su artículo 26.4.a) que “cuando la inadmisión de la solicitud de acceso se fundamente en que la información se encuentra en curso de elaboración o de publicación general, la denegación del acceso deberá indicar expresamente el órgano que se encuentra elaborando dicha información y el tiempo estimado para su conclusión y puesta a disposición”. Aunque estas exigencias no figuran, ciertamente, en la norma estatal, lo cierto es que el CTBG las consideró aplicables desde sus primeras resoluciones al entender que las situaciones descritas en este artículo “no están llamadas a prolongarse en el tiempo”<sup>232</sup>.

El artículo 18.1.a) LTAIPBG prevé, en realidad, dos supuestos de inadmisión. El relativo, de una parte, a la información “en curso de elaboración” y el que recae, de otra, sobre la información que, ya elaborada, se encuentra pendiente de publicación.

El CTRM ha conocido diversas reclamaciones en las que se plantea la posible existencia de esta causa de inadmisión al encontrarse la información en curso de elaboración. De esta forma, y bajo la premisa de que se refiere a información que “se encuentra en trámite de elaboración”, ha considerado correcta la inadmisión, aunque no hace expresa alusión al artículo 18.1.a), en una solicitud “referida a los informes que se hubieran realizado en orden a

<sup>229</sup> A la posibilidad de que la causa de inadmisión pueda ser aducida *ex novo* en vía judicial se opuso la SJCCA n.º 12, de 16 de noviembre de 2019 (140/2019), que declara ajustada a Derecho la R 383/2018 del CTBG.

<sup>230</sup> Como es el caso, concretamente, de la SJCCA n.º 12, de 13 de marzo de 2019 (49/2019) que anula la R 508/2017 del CTBG. 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 LTAIPBG en el curso del proceso judicial (“Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”, *REALA*, n.º 11/2019, pp. 63-66 y 72-73).

<sup>231</sup> Por ejemplo, artículo 30.a) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía, previsión calificada por el CTPD como “un plus normativo sobre la regulación básica” (por ejemplo, en sus RR 69/2016 o 1/2020).

<sup>232</sup> Así lo mantienen ya sus RR 490/2016 y 419/2016 y, entre las más recientes, las RR 740/2020 o 215/2021.



evaluar los criterios generales para la determinación de necesidades reales de profesorado de apoyo en módulos profesionales de formación profesional de la Región de Murcia” y que, según acredita la Dirección General competente, aún no existen, dado que “se ha encomendado a la Inspección Educativa la realización de un informe pormenorizado de los centros que vienen desarrollando estas enseñanzas, a fin de poder hacer una provisión de efectivos ajustada y funcional, estando en esa fecha en fase de ejecución, por lo que no se disponía aún del informe final”<sup>233</sup>. También ha considerado bien aplicado el motivo de inadmisión en una petición de información sobre el “Plan Iris, un Plan estratégico para la Región de Murcia 2014-2020”, toda vez “que no ha concluido el periodo de vigencia” y “en consecuencia hay que esperar a contar con las cifras de liquidación de los presupuestos generales de la Región de Murcia para poder evaluar su ejecución financiera en el ejercicio 2020 y para todo el periodo abarcado por el plan, esto es, 2014-2020, a modo de balance global del plan”<sup>234</sup>. E, igualmente, en la solicitud que pretendía el acceso a un “convenio entre el Obispado de Cartagena y el Ayuntamiento para llevar a cabo actuaciones en la Ermita de Nuestra Señora de la Luz” porque aunque “hay voluntad por las partes de suscribirlo”, está “en una fase de contactos previos, sin que se haya perfeccionado la voluntad de las partes, ni existan documentos definitivos”<sup>235</sup>; o en la que pedía las “Directrices del Área Metropolitana de Murcia” que, según la reclamante, ha debido elaborar la Consejería de Fomento e Infraestructuras, pero que ésta, sin embargo, ha acreditado que constituye aún un “material de trabajo, en fase de borrador que no ha iniciado ninguna tramitación alguna”<sup>236</sup>. La R 48/2017 rechazó, sin embargo, la presencia de la causa de inadmisión en la petición de “las cuantías retributivas del personal emérito del Servicio murciano de Salud” porque, si bien, como alegaba este Servicio, aún no se habían aprobado, ello “no impide que se dé acceso... a la información relativa a las cantidades que se hayan abonado al personal emérito, que esta nombrado desde el año 2016”. En otras ocasiones se ha opuesto, también, a su aplicación aunque por no considerarla sencillamente “motivada ni acreditada suficientemente por parte de la

---

<sup>233</sup> R 21/2016.

<sup>234</sup> R 90/2020.

<sup>235</sup> R 22/2021.

<sup>236</sup> R 32/2021.

Consejería”<sup>237</sup>. En conclusión, solo el análisis de cada supuesto permitirá determinar si concurre o no la causa de inadmisión, a cuyo efecto adquiere un valor fundamental la motivación ofrecida por la Administración, obligada por los artículos 18.1 LTAIPBG y 26.4 LTPCRM a justificar los hechos y razones que avalan la inadmisión.

El CTRM, de otra parte, suele recordar cómo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.4.a) LTPCRM, debe indicarse al solicitante “el órgano que se encuentra elaborando dicha información y el tiempo estimado para su conclusión y puesta a disposición”<sup>238</sup>. Resulta, además, importante advertir, aunque no hemos visto ninguna resolución de este Consejo, sí de otros<sup>239</sup>, que se refiera expresamente a ello, 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”<sup>240</sup>.

No hemos encontrado, sin embargo, ninguna resolución del CTRM en que se haya discutido la aplicación del artículo 18.1.a) por encontrarse la información pendiente de publicación.

#### *1.4.3. La información auxiliar o de apoyo*

El artículo 18.1.b) LTAIPBG permite la inadmisión de las solicitudes 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 24.4.b) LTPCRM añade que “no podrá considerarse que tienen tal carácter los informes de naturaleza preceptiva”.

Se trata, probablemente, del motivo de inadmisión más discutido de cuantos recoge la Ley<sup>241</sup>, y uno de los que, a nivel estatal y de otras

---

<sup>237</sup> R 51/2016.

<sup>238</sup> En tal sentido, R 32/2017.

<sup>239</sup> Por ejemplo, RR del CTBG 856/2020, 12/2021, 51/2021 y 172/2021.

<sup>240</sup> En expresión tomada de la R 56/2021 del CTPD.

<sup>241</sup> 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

Comunidades Autónoma, genera mayor litigiosidad, lo que, sin embargo, no parece ser el caso de la Región de Murcia pues son muy pocas las resoluciones de su Consejo de Transparencia que se pronuncian sobre ella, sin que, además, los casos examinados le hayan llevado a profundizar en el contenido y alcance de la información así calificada. Solo, salvo error por nuestra parte, ha apreciado la existencia de la causa de inadmisión ante las solicitudes que se interesaban por la “identificación del funcionario que ha generado, en el portafirmas electrónico de la CARM, la Orden que ha sido firmada por el Consejero de Fomento e Infraestructuras...” de certificaciones de ejecución de determinados contratos, al considerar que “hasta llegar a este documento final ha debido de haber una serie de trabajos previos o preparatorios que han dado lugar a él. La identificación del empleado que ha “generado” en el portafirmas el documento, como pide el reclamante, es un término ambiguo que no asegura que sea quien lo ha producido. Ni tampoco se asegura que sea un único empleado el que haya trabajado en la generación de la solución adoptada finalmente por el Consejero en la Orden dictada. Por tanto se trata de trabajos preparatorios, o de apoyo que estarían excluidos del derecho de acceso a la información pública, ex artículo 18.1 b) LTAIBG”<sup>242</sup>. En los otros dos casos sobre los que se ha pronunciado ha negado, sin embargo, su concurrencia “a la vista de que la Administración reclamada no ha concretado ni motivado el carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada, habiéndose limitado a señalar como causa de la inadmisión el artículo 18.1 b) de la LTAIBG”<sup>243</sup>. Ahora bien, interesa notar que en estas resoluciones el Consejo hace suya la interpretación sobre esta causa de inadmisión del CTBG que quedara establecida en su Criterio Interpretativo 6/2015, de 15 de noviembre, del que igualmente parten, aunque no les vincule, el resto de autoridades de control<sup>244</sup>. De esta forma, y ante la inexistencia en nuestro Derecho de una definición sobre esta clase de información y la indeterminación del conjunto de documentos que la

---

LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, 2015, p. 79).

<sup>242</sup> RR 114/2020 y 125/2020.

<sup>243</sup> RR 29/2021 y 30/2021, en solicitudes relativas a información sobre la rehabilitación del entorno del museo etnológico de Alcantarilla, la primera, y del estado actual del mismo museo, la segunda.

<sup>244</sup> Como puede, a título puramente ejemplificativo, comprobarse en las RR 16/2019, del Consejo de Transparencia de Aragón; 163/2020 o 131/2021 del Consejo de la Comunidad valenciana; o 250/2020, 312/2020 y 34/2021 del CTPD. 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 R, por ejemplo, 534/2021.

ejemplifican en ese precepto, puede concluirse que para el CTRM, al igual que para el estatal, el elemento determinante para la identificación de la información “auxiliar o de apoyo” ha de venir dado por su significación en la adopción o aplicación de las decisiones públicas o el manejo de los recursos públicos, de tal manera que nunca podrá ser considerada como tal la que al margen de su denominación y características, del soporte en el que se encuentre o de su integración o no en un procedimiento administrativo, sea relevante en este sentido<sup>245</sup>, lo que naturalmente remite a una valoración casuística atenta a la información a la que pretenda aplicarse la causa de inadmisión.

Aunque no hemos encontrado ninguna resolución del CTRM que se pronuncie sobre cuándo los informes internos pueden ser considerados información auxiliar, interesa señalar, dada su importancia en el ámbito de la actuación administrativa, que el citado Criterio Interpretativo reconoce tal condición a los “no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”. Ahora bien, el análisis de las resoluciones del CTBG evidencia, sin embargo, su rechazo a la aplicación de la causa de inadmisión no solo, y como ha quedado expresamente recogido en el artículo 26.4.b) LTPCRM, ante informes preceptivos, sino también ante otros que no cuentan con este carácter ni han quedado incorporados a la decisión final, pero que resultan relevantes para conocer cómo y por qué se ha adoptado<sup>246</sup>, posición

---

<sup>245</sup> El Criterio dispone las siguientes reglas básicas para la interpretación del motivo de inadmisión: “a) Es “la condición de auxiliar o de apoyo de la información”, y no la denominación formal que la misma pueda recibir, el elemento determinante para la aplicación de la causa de inadmisión; b) La enumeración de información de esta clase que recoge el precepto constituye “una mera ejemplificación que, en ningún caso, afecta a todos los conceptos enumerados”, sino a los que realmente “tengan la condición principal de auxiliar o de apoyo”. De otra parte, no constituye un listado cerrado por lo que pueden existir otros documentos en los que quepa igualmente apreciar la causa de inadmisión al dar cuenta de una información de esta naturaleza; c) La causa de inadmisión surge ante información en la que “se den, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias: 1. Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad. 2. Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. 3. Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud. 4. Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento. 5. Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final”; y d) “La motivación que exige la Ley 19/2013 para que operen las causas de inadmisión tiene la finalidad de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de información de carácter auxiliar o de apoyo”.

<sup>246</sup> Las RR 241/2020, 284/2020, 515/2020, 771/2020, 864/2020, 78/2021 y 202/2021 nos ofrecen distintos ejemplos de informes a los que el CTBG niega la condición de información auxiliar. Las RR,

presente, igualmente, en la doctrina de las autoridades autonómicas de control<sup>247</sup> y que hace, por consiguiente, pensar que sea, también, la interpretación que mantenga el CTRM de plantearse el caso.

#### 1.4.4. 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”. La LTPCRM, en una previsión recogida, por vez primera, en la Ley andaluza<sup>248</sup> y que la mayoría de disposiciones posteriores reproducen, dispone en su artículo 24.4.c) que “no se considerará que se produce el supuesto de inadmisión basado en la necesidad de reelaborar la información solicitada para su acceso, cuando la misma pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”.

Estamos, como he señalado en ocasiones anteriores<sup>249</sup>, ante un motivo de inadmisión extraordinariamente discutido y de muy difícil concreción y aplicación ante la indeterminación de esa acción de reelaboración que se erige en presupuesto de hecho de esta causa sobre la que contamos ya con una consolidada doctrina de las autoridades de transparencia avalada además, en sus extremos esenciales, por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 16 de octubre (1547/2017) y 3 de marzo de 2020 (306/2020). Resulta, además, de interés destacar que todas las entidades de control coinciden en su interpretación del artículo 18.1.c) LTAIPBG al resolver a partir de unas mismas reglas, las que el CTBG dejara establecidas, aun cuando no estén obligadas por ellas, en su Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, sobre esta causa de inadmisión<sup>250</sup>. Así lo hace, desde luego,

---

por el contrario, 20/2020, 574/2020, 855/2020 o 270/2021 la aceptan en diferentes informes de contenido diverso.

<sup>247</sup> Como puede comprobarse, a título puramente ejemplificativo, en las RR 382/2020, 34/2021 o 634/2021 del CTPD de Andalucía, o en las RR 44/2016 o 14/2017 del Comisionado de Transparencia canario.

<sup>248</sup> Artículo 30.c).

<sup>249</sup> “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 572-604) y “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” (BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., coord., *La reforma de la regulación de Transparencia y Buen Gobierno en España*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2022, pp. 170-173).

<sup>250</sup> El estudio de la doctrina de las autoridades autonómicas de control muestra, en efecto, cómo resuelven con base en la interpretación efectuada por el CTBG, aludiendo, en la mayoría de los casos, a ese Criterio Interpretativo. Así puede comprobarse, entre otras, en las RR 64/2016, 251/2018 o 315/2020 del CTD; 172/2020 o 97/2021 del Consejo valenciano; 32/2020 y 35/2020 del aragonés;

el CTRM que habitualmente razona sobre la posible concurrencia de una acción de reelaboración de la información a partir de lo dispuesto en ese Criterio, de ahí que convenga recordar sus extremos esenciales. Con apoyo en la definición de “reelaborar” que ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua como “volver a elaborar algo”, el Criterio Interpretativo entiende aplicable la causa de inadmisión cuando la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, “deba elaborarla expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diferentes fuentes de información” o cuando “carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada”. Finalmente, cuando la información se encuentre en un formato que “no sea reutilizable en los términos que señale la Ley”. El Criterio Interpretativo completa su delimitación estableciendo una serie de actuaciones de las que debe diferenciarse la reelaboración: a) De los supuestos en los que “el volumen o complejidad de la información que se solicita” hace “necesario un proceso específico de trabajo o manipulación para suministrarla” que justificaría, en su caso, una ampliación del plazo para resolver, aunque matiza que “el elevado volumen de la información objeto de solicitud” podrá “tenerse en cuenta” cuando “ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en alguna de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración”; b) De la “información que, por contener datos de carácter personal, debe ser “anonimizada” o disociada antes de ser suministrada al interesado o bien que, por afectar a alguno de los límites previstos en la norma, el acceso solo deba proporcionarse respecto de parte de la información solicitada”; y c) De los casos en los que “la información se encuentre en poder de varias unidades informantes que resulten responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido”, hipótesis en las que, en aplicación del artículo 19.4

---

106/2021 (CT 77/2021) y 123/2021 (CT 159/2019) de la Comisión de Transparencia de Castilla y León; 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.

LTAIPBG, se le remitirá la solicitud para que sea este el “que decida sobre el acceso”.

Desde esta base, el CTRM mantiene que el derecho de acceso a la información pública en los términos en los que lo configura la LTAIPBG “es mucho más amplio que la simple labor de facilitar datos”<sup>251</sup>, “el simple acceso a un documento, ya tenga este un soporte material o digital”, por lo que es consustancial a su ejercicio que “la Administración realice, si fuere preciso, aquellas operaciones necesarias para facilitar la información que se solicita”<sup>252</sup>, “un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes”<sup>253</sup>. Una base que le ha llevado a una interpretación claramente restrictiva de la causa de inadmisión hasta el punto de que en ninguno de los casos en los que se le ha planteado ha apreciado su concurrencia en contra de lo alegado por la Administración. Así, y al considerar que nos hallamos ante “una operación informática de uso corriente”, y no por tanto ante “un procedimiento extraordinario, fuera de lo corriente para facilitar la información”<sup>254</sup>, se ha opuesto a su aplicación cuando, por ejemplo, “la información cuyo acceso se pide se encuentra en una base de datos y basta una simple consulta para acceder a ellos”<sup>255</sup>, no está “en la forma y formato que señala el solicitante”<sup>256</sup>, los expedientes están “en soporte papel”<sup>257</sup>, o,

---

<sup>251</sup> R 42/2019.

<sup>252</sup> R 67/2020.

<sup>253</sup> R 68/2020.

<sup>254</sup> En términos de la R 3/2020.

<sup>255</sup> R 62/2017 en una solicitud de información formulada al Servicio murciano de salud sobre acceso a nombramientos efectuados a integrantes de las “bolsas de analistas y técnicos de informática” en la que el Consejo concluye que “la inadmisión no está sustentada suficientemente, ni desde un punto de vista técnico (la forma en que está organizada la información, en base de datos) ni organizativo (ya anteriormente se facilitaron en parte con la misma estructura de Áreas). Por tanto no puede mantenerse en perjuicio del derecho de acceso a la información solicitada”, procediendo a la estimación de la reclamación.

<sup>256</sup> Como consideró la R 31/2018 en una solicitud de “diversa información sobre intervenciones en bienes de interés cultural, bienes catalogados y bienes inventariados” en la que entendió que “ciertamente la carencia de medios que alega la Administración para no atender la solicitud conforme exige la norma legal, no ampara la pérdida de derechos a que se ve sometido el reclamante. Máxime cuando no estamos ante una petición de información que resulte abusiva o injustificada”. Por tanto, “atendiendo a lo dispuesto en el artículo 18 de la LAITPC y el artículo 26.4 a) de la LTPC la Consejería ha de preparar la información que se le ha solicitado” y entregarla “en el formato y forma que fue solicitada”.

<sup>257</sup> R 3/2020 relativa a una solicitud de información sobre “expedientes disciplinarios o sancionadores que se han incoado a facultativos médicos, de cualquier especialidad, del Servicio murciano de Salud”, que manifiesta que ello “no es óbice para dar el acceso a la información”, máxime cuando “el formato digital de la información no es una exigencia de la reclamante”, a lo que añade que “la dispersión de la documentación o las dificultades que tenga la Administración para disponer de los expedientes de

en su mayor parte, “por su antigüedad, no están digitalizados”<sup>258</sup>, o sencillamente se requiere la entrega de copias<sup>259</sup>. Tampoco ha considerado, de otra parte, admisible la causa de inadmisión ante la “dispersión de la documentación entre las distintas Gerencias” del Servicio murciano de Salud, que “se solventa solicitado la documentación a estos centros, algo que según el expediente que se nos ha remitido no se ha hecho”<sup>260</sup>, ante una supuesta necesidad de anonimizar la información, sin “mención a ningún interés ni bien jurídico con los que supuestamente entraría en colisión el ejercicio del derecho de acceso que se está pidiendo”<sup>261</sup>, o en hipótesis en las que la solicitud afecta a “una ‘información voluminosa’ que, a juicio de la Administración, exigiría ‘un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla’, pero que para el Consejo solo ampararía, en su caso, ‘la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar la respuesta’”<sup>262</sup>. Las alusiones, además, “al gran volumen y complejidad de la información” deben ir acompañadas, para poder fundar en ellas una inadmisión, de “los datos de los que se puedan extraer esas dos valoraciones,

---

los cuales ha de extraerse la información que se solicita, puede constituir una falta de celo en la organización y gestión administrativa por parte de sus responsables, pero no pueden trasladarse al reclamante en detrimento de sus derechos. La Administración no puede sacar ventaja del incumplimiento de sus deberes normativos. No es razonable asumir que la desorganización administrativa constituye un nuevo límite al derecho de acceso a la información”.

<sup>258</sup> En tal sentido, R 53/2020 que se pronuncia sobre una solicitud que requería “una copia completa digital del listado actualizado de los bienes de interés cultural de la Región de Murcia” con datos sobre un conjunto amplio de extremos. Cabe destacar que el Consejo resuelve no solo con apoyo en el Criterio Interpretativo del CTBG, sino también en “la Resolución de la GAIP de 11 de febrero de 2016” y en “la Sentencia 47/2020, de 13 de mayo, del JCCA n.º 4”.

<sup>259</sup> R 68/2020 que niega la causa de inadmisión en la solicitud que tenía por objeto acceder a “la relación jurídica (funcionario de carrera, laboral o interino) del personal docente desde el año 2010”. El Consejo rechaza la alegación de la Consejería competente de “que carece de equipo disponible para realizar la copia de toda esta información”, manifestando que “el equipo y la complejidad del tratamiento informático no corren paralelos, determinado el uno al otro. En un mismo equipo, humano o físico, pueden darse procesos sencillos o complejos. Y mucho menos puede servir para la inadmisión las dificultades técnicas para facilitar ‘la copia’”.

<sup>260</sup> R 3/2020. Niega, además, el Consejo que, realmente, existiera esa dispersión de la información, pues “ha de tenerse en cuenta que no pueden ser consideradas diversas fuentes de información, ni los distintos expedientes sancionadores en los que obra la información, ni tampoco que se encuentren físicamente en las distintas oficinas de cada Gerencia, todas ellas del Servicio Murciano de Salud. Se trata de una misma fuente”.

<sup>261</sup> R 216/2018 relativa a una solicitud de información sobre sobre cuáles habían sido los criterios para la elaboración de los horarios de los profesores del conservatorio de danza en los últimos diez años.

<sup>262</sup> R 56/2020 en un supuesto en el que se solicitaba la entrega de determinados mapas topográficos de la Región.



una de tipo cuantitativo (gran volumen) y otra cualitativa (complejidad)”<sup>263</sup>. En otras ocasiones, finalmente, la causa de inadmisión se desestima pues “la reelaboración de la información ha de responder a una causa real, no basta con su mera invocación”<sup>264</sup>. En definitiva, y como afirman numerosas resoluciones del Consejo, para que “pueda aceptarse la justificación o limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información”, derivada del artículo 18.1.c) LTAIPBG, ha de tenerse en cuenta que: 1) “El derecho de acceso a la información pública en los términos que lo configura la LTAIBG en sus artículos 12, 13 y demás concordantes, es mucho más amplio que el simple acceso a un documento, ya tenga este un soporte material o digital. Por tanto, es consustancial al ejercicio de este derecho que la Administración realice, si fuere preciso, aquellas operaciones necesarias para facilitar la información que se solicita”; 2) “Esta preparación de la información para dar satisfacción al derecho que reconoce el artículo 105 b) de la Constitución, no puede llegar a perjudicar el interés público o la armonía que el desarrollo de las funciones públicas demanda, como así ocurriría si la Administración tuviera que realizar un esfuerzo de reelaboración de la información para satisfacer al solicitante del derecho...”; 3) “Ahora bien, tampoco la mera invocación de la falta de medios de cualquier tipo puede limitar el ejercicio de un derecho. El reconocimiento de un derecho debe llevar «de suyo el correlativo deber para la Administración Pública de implementar los medios que garanticen su ejercicio, sin menoscabo naturalmente del funcionamiento del resto del aparato público» ...”; 4) “El acceso a la información debe comprender necesariamente un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes. Así la LTPC en su artículo 26.4 establece como límite a la inadmisión por reelaboración aquella información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”; y 5) “Tras la Sentencia el Tribunal Supremo sobre el coste de Festival de Eurovisión 2015 (STS número 1547/2017 de 16 de octubre), los tribunales vienen rechazando la aplicación de esta causa de inadmisión por reelaboración cuando se trata de recopilar información existente, porque

---

<sup>263</sup> R 68/2017 que resuelve una petición de información que se interesaba por distintos datos de varias concesiones de transporte de viajeros por carretera.

<sup>264</sup> Como estimó el Consejo que ocurría en los supuestos enjuiciados por sus RR 11/2016, 32/2017, 62/2017 y 20/2019 en reclamaciones dirigidas contra el Servicio murciano de Salud. Otras muchas resoluciones consideran que la Administración no ha probado suficientemente la necesidad de esa acción de reelaboración que alega por lo que no acepta su concurrencia. En tal sentido, RR 40/2018, 146/2018, 42/2019, 68/2020, 1/2021, 5/2021 o 53/2021.

dicha operación de acopio, como tal, no supone reelaboración... Incluso, según señalan estos pronunciamientos jurisdiccionales, el hecho de que la información esté dispersa en diversos órganos identificados es relevante de cara al procedimiento para conseguir la información, ex artículo 19 LTAIBG, pero en ningún caso para hacer valer la pretensión de que proceda la inadmisión”<sup>265</sup>. En suma, “la acción de reelaboración” nos sitúa ante la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados cuya apreciación resulta inseparable de la tarea que, en cada caso, requiera ofrecer la información solicitada, de ahí que no esté de más reiterar, como lo hace siempre el CTRM, la importancia de que la resolución de inadmisión esté debidamente motivada.

Resulta también de interés destacar que el CTRM, en un criterio que no aparece, sin embargo, en la doctrina de otras autoridades de control, entiende que “cuando se deniegue el acceso a la información ante la necesidad de su reelaboración, será preciso indicar al reclamante el órgano encargado de la tarea y el tiempo estimado para su conclusión y puesta a disposición”, pues, en caso contrario, se le dejará “indefenso” al “no saber cuándo podrá ejercer su derecho”, pronunciamiento que, en ocasiones, apoya en el artículo 26.4.a) LTPCRM que así, en efecto, lo establece, aunque en relación con la causa de inadmisión relativa a las solicitudes de información en curso de elaboración o publicación general<sup>266</sup>.

Una valoración de conjunto de esta doctrina permite concluir que el CTRM efectúa, como ya dijimos, una interpretación muy restrictiva de esta causa de inadmisión que identifica, a partir de lo establecido en el artículo 26.4.c) LTPCRM, con la necesidad de “emplear un procedimiento específico, *ad hoc*, para facilitar la información que se solicita”, “un procedimiento extraordinario, fuera de lo corriente”<sup>267</sup>, que no concreta, pero que, en los casos de los que ha conocido, hasta ahora, nunca ha admitido que concurriese. Sabemos, pues, cuando para el Consejo no hay reelaboración, pero no que actuaciones pueden quedar, a su juicio, comprendidas en este concepto. Resulta además de interés notar que aunque el Consejo parte, como manifiesta en la mayoría de sus resoluciones, de la interpretación efectuada por el CTBG y de los numerosos pronunciamientos judiciales ya

---

<sup>265</sup> RR, entre otras, 31/2021 o 53/2021.

<sup>266</sup> En tal sentido, RR 32/2017, 68/2017, 40/2018 y 146/2018.

<sup>267</sup> En términos de la R 3/2020.

recaídos en la materia, en su doctrina, probablemente porque no lo ha requerido la respuesta a los casos planteados, apenas se alude a ese principio tan consolidado en las resoluciones del resto de autoridades de control, y presente igualmente en las sentencias del Tribunal Supremo que se pronuncian sobre la causa de inadmisión<sup>268</sup>, que identifica la reelaboración con la confección de un “informe expreso”, con la necesidad, en términos que el CTBG repite con frecuencia, de actuar sobre “lo que se posee para conseguir un resultado diferente”<sup>269</sup>, de producir, como afirman otras autoridades de control, un “documento *ad hoc*”<sup>270</sup>, rechazando, *a sensu contrario*, la causa de inadmisión cuando “en modo alguno puede considerarse que (la información) deba elaborarse *ad hoc* para atender su solicitud”<sup>271</sup>. Habrá que permanecer atentos a futuros pronunciamientos que puedan brindar al Consejo la oportunidad de profundizar en su interpretación sobre esta causa de inadmisión.

#### *1.4.5. Solicitudes “dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente”*

Las solicitudes de acceso son también inadmisibles, como establece el 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. De hecho, no hemos encontrado ninguna resolución del CTRM que se pronuncie sobre ella. Tampoco la LTPCRM contiene previsión alguna sobre esta causa de inadmisión. No obstante, y de acuerdo con la interpretación efectuada por el CTBG y que comparten el resto de entidades de control<sup>272</sup>, puede afirmarse que la clave

<sup>268</sup> Es, en efecto, la tesis que mantuvo la Sentencia de 16 de octubre de 2017 (75/2017) 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.

<sup>269</sup> Por ejemplo, en la R 28/2019.

<sup>270</sup> En tal sentido, RR del CTPD 75/2016, 131/2018, 133/2018, 237/2018, 251/2018 o 315/2021; o RR 9/2015, 149/2017 o 323/2020 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

<sup>271</sup> Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las RR 131/2018, 168/2019 o 57/2021 del CTPD.

<sup>272</sup> En este sentido pueden verse las RR 47/2016, 72/2019 o 323/2021 del CTPD.

para la correcta aplicación de este motivo de inadmisión viene dada por el desconocimiento de la entidad u órgano requerido a ofrecer la información sobre quién pueda tenerla, pues, de conocerlo, deberá remitirle la solicitud “informando de esta circunstancia al solicitante en cumplimiento de lo establecido en el artículo 19.1 de la propia Ley”<sup>273</sup>. Cabe advertir además que la norma del artículo 18.1.d) muestra cierta imprecisión, en el sentido de que si un órgano inadmite por desconocimiento del aquel que pueda tener la información, difícilmente podrá indicar al solicitante, como le impone el apartado segundo del mismo precepto, el que “a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”. El propio Tribunal Supremo ha tenido ya oportunidad de manifestar que, a efectos de dar cumplimiento al artículo 18.2 LTAIPBG, basta “con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente”<sup>274</sup>. Tampoco deben pasar desapercibidas, de otra parte, las dudas que la norma recogida en este artículo 18.2 suscita en su relación con la prevista en el 19.1, que para los casos en los que “la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige”, impone su remisión “al competente, si lo conociera” informando de esta circunstancia al solicitante”. El propio CTBG, como también la doctrina<sup>275</sup>, se refiere, con frecuencia, a cómo “ambos preceptos son confundidos habitualmente”<sup>276</sup> 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”<sup>277</sup>. En cualquier caso, y sobre ello no existen dudas en la interpretación que ofrecen todas las entidades de control, la causa de inadmisión únicamente procede en los supuestos en los que el órgano al que se dirige la solicitud no posea la información y desconozca además el que pudiera tenerla<sup>278</sup>, interpretación que es de esperar que mantenga el CTRM si se le plantea su aplicación.

---

<sup>273</sup> RR del CTBG 814/2020, 889/2020, 866/2020, 931/2020, 940/2020, 35/2021, 173/2021, 212/2021 o 345/2021.

<sup>274</sup> Sentencia de 3 de marzo de 2020 (600/2018).

<sup>275</sup> En tal sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.<sup>a</sup> (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 225) o RAMS RAMOS, L. (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 16-17).

<sup>276</sup> Por ejemplo, en su R 254/2018.

<sup>277</sup> Como manifiesta, entre otras, la R 357/2018.

<sup>278</sup> Numerosas resoluciones del CTBG, por todas R 481/2021, abundan en la distinción entre los presupuestos de hecho de los artículos 18.1.a) y 19.1 en los siguientes términos: “... el órgano que acuerda la inadmisión ‘deberá indicar’ en la resolución el órgano que, ‘a su juicio’, es competente para conocer de la solicitud (artículo 18.2). De modo que en estos casos de desconocimiento basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente. Y, de otro, cuando, una vez

#### 1.4.6. Solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo”

El artículo 18.1.e) LTAIPBG prevé, finalmente, la inadmisión de las solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”. Se trata, en realidad, de dos supuestos distintos sobre los que contamos ya con una amplia doctrina de las autoridades de control desarrollada a partir de la interpretación ofrecida por el CTBG en su Criterio Interpretativo 3/2016, de 14 de julio<sup>279</sup>. Son muy pocas, sin embargo, las ocasiones en las que el CTRM ha tenido oportunidad de adentrarse en el alcance de estos motivos de inadmisión, lo que evidencia su previa falta de aplicación por la entidad que resuelve sobre el acceso, a diferencia de lo que ocurre en otros territorios en los que constituye un motivo de alegación muy frecuente.

Ocurre además que, en las pocas ocasiones en las que el Consejo se ha encontrado con la aplicación por la Administración de la causa de inadmisión recogida en el artículo 18.1.e) LTAIPBG, no le ha sido necesario adentrarse en su significado y alcance ante su manifiesta falta de motivación, esto es, ante el hecho de que “invoca esta causa, pero no señala cuantas solicitudes de la misma naturaleza y contenido a la que nos ocupa, ha atendido o ha resuelto anteriormente a esta, que ha sido inadmitida”<sup>280</sup>, o de lo alegado “no se desprende de ninguna manera que la reclamante haya pedido reiteradamente la información que ahora solicita”<sup>281</sup>. Tan solo, salvo error por nuestra parte, en una única ocasión se ha adentrado en algunas de las

---

admitida la solicitud, se repara que esta se refiere a información que no obra en poder del órgano al que se dirige, que lo ‘remitirá al competente’, si lo conociera, e informará de tal circunstancia al solicitante (artículo 19.1 de la misma Ley 19/2013). De manera que la remisión directa sólo se produce en este segundo caso. Como se ve, en ninguno de los dos casos la Ley obliga al solicitante una búsqueda, localización y remisión de información. La Ley, según los casos vistos, obliga al órgano ante el que se presenta la solicitud a indicar quien es, a su juicio, el órgano competente, o bien a remitirlo al competente”.

<sup>279</sup> Las entidades de control resuelven, en efecto, sobre esta causa a partir de la doctrina establecida en ese Criterio, como puede comprobarse en las RR 58/2021, 102/2021 o 234/2021 del CTPD; 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 (CT 245/2020), 59/2021 (CT 232/2020), 68/2021 (CT 273/2020) y 95/2021 (CT 72/2021) 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.

<sup>280</sup> R 214/2018 en la que se solicitaba información sobre expedientes de concentración parcelaria en determinada zona regable, que concluye que “si se indicaran podríamos considerar si efectivamente es abusiva esta reclamación”.

<sup>281</sup> Por lo que, como afirma la R 216/2018, no puede decirse que “está abusando de formular su petición de derecho de acceso a los horarios laborales del centro que ahora está solicitando”.

reglas que han de regir su aplicación para destacar que no puede ser considerada repetitiva la solicitud que coincide con una anterior planteada ante el CTBG y que este “inadmitió sin entrar en el fondo del asunto, por entender que carecía de competencia material”, conclusión a la que llega con apoyo en el Criterio Interpretativo del CTBG sobre esta causa de inadmisión<sup>282</sup>. Criterio que es previsible que tome en consideración para su análisis y resolución de otros posibles supuestos de solicitudes “manifiestamente repetitivas” o que “tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley” que puedan plantearse, de ahí la oportunidad de recordar sus extremos más destacados.

Una solicitud, de acuerdo con lo establecido en ese Criterio Interpretativo, ha de ser considerada, de una parte, “manifiestamente repetitiva” 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 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 períodos 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

---

<sup>282</sup> R 30/2016 en una solicitud con la que se pretendía tener acceso a la documentación técnica y legal que amparó que se acometieran diversas obras en un edificio incluido en un Plan Especial de Ordenación y Protección de un Casco Histórico. El Ayuntamiento reclamado alega “la causa de inadmisión de la letra e) del artículo 18.1 LTAIBG, en orden a su consideración como “repetitiva”, por cuanto menciona expresamente que el ahora reclamante ha requerido la misma en diferentes ocasiones, tanto en la vía judicial (en sede contencioso-administrativo y civil) como administrativamente (defensor del pueblo, denuncias en la sección de urbanismo de este Ayuntamiento,...)”, lo que el CTRM niega que pueda servir de fundamento para su aplicación.

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”.

Para la interpretación, de otra parte, del carácter abusivo de la solicitud, ese Criterio Interpretativo entiende 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”. De esta forma 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 se 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”.

Con independencia de lo dispuesto en este Criterio Interpretativo quizás interese llamar la atención sobre cómo el CTBG identifica la finalidad propia del derecho de acceso con los términos en los que esta queda definida en el Preámbulo LTAIPBG, 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”<sup>283</sup>, desconociendo así que pueden existir otros motivos que lleven a una persona a formular legítimamente una petición de acceso, como, por ejemplo, el desarrollo de una tarea investigadora<sup>284</sup>, o, incluso, la obtención de información para el ejercicio de sus derechos. Ahora bien, debe advertirse que esta interpretación del CTBG, seguida por otras autoridades de transparencia como el Comisionado canario<sup>285</sup>, fue seriamente cuestionada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2020 (1519/2020) en términos que analicé en un trabajo anterior<sup>286</sup> y que cabe esperar que propicien una modificación de la doctrina del CTBG. De otra parte, debe también significarse la extraordinaria frecuencia con la que la Administración pretende fundar el

---

<sup>283</sup> Como puede comprobarse en las RR, entre las más recientes, 136/2021, 220/2021, 251/2021, 266/2021, 271/2021, 272/2021, 317/2021 o 439/2021.

<sup>284</sup> Finalidad, sin embargo, que el CTPD admite correctamente, a nuestro juicio, como propia de las Leyes de Transparencia, como resulta de sus RR 143/2019 y 57/2021.

<sup>285</sup> En tal sentido R 88/2017.

<sup>286</sup> “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”, *op. cit.*, pp. 176-178.



carácter abusivo de una solicitud en la extensión o complejidad de la información sobre la que recae, pudiendo considerarse consolidada la interpretación de todas las autoridades de transparencia que entiende que “no cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG”, si bien, 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 obstáculo al normal desenvolvimiento de sus funciones”<sup>287</sup>, lo que solo podrá determinarse valorando cada petición concreta de información y, muy especialmente, la motivación ofrecida por la Administración que pretenda su aplicación.

## 2. LA TRAMITACIÓN

El artículo 26.1 LTPCRM remite el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a “lo establecido en la legislación básica estatal”, excepto en lo que se refiere al plazo para resolver. El propio precepto contiene, no obstante, algunas previsiones que completan las reglas establecidas en la LTAIPBG. En los supuestos en los que, como es lo más habitual, la entidad que instruye el procedimiento esté incluida en el ámbito de aplicación de la LPAC, regirán supletoriamente sus previsiones. El apartado 3º de ese mismo artículo atribuye, en el ámbito de la Administración general de la Comunidad Autónoma, el desarrollo normativo de este procedimiento “a la Consejería competente en materia de transparencia”, desarrollo que no se ha producido.

La LTAIPBG establece los siguientes trámites.

### 2.1. 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:

*2.1.1. La solicitud tiene por objeto información que no obra en su poder*

---

<sup>287</sup> En términos de la R 181/2018 del CTPD, repetidos por otras muchas posteriores. Es, también, la posición mantenida por el Comisionado de Transparencia de Canarias en sus RR, entre otras, 382/2020, 209/2021 o 440/2021.

El artículo 19.1 LTAIPBG dispone, para los casos en los que la solicitud recaiga sobre información que “no obre en poder del sujeto al que se dirige”, su remisión “al competente, si lo conociera”, informando “de esta circunstancia al solicitante”, de ahí que llame la atención la interpretación efectuada por el CTRM en el sentido de que a “dicha remisión ha de precederle la inadmisión de la solicitud, con el fin de que el interesado tenga por finalizada la relación administrativa (procedimiento) con aquel órgano al que inicialmente se dirigió, abriéndose una nueva con el “sujeto” receptor de su solicitud”<sup>288</sup>. De no conocer cuál sería el órgano competente, la inadmitirá, como ya hemos expuesto, en aplicación del artículo 18.1.d). Ni la Ley estatal ni la norma murciana prevén la posibilidad de que la entidad u órgano al que se dirige la solicitud solo sea competente para resolver sobre parte de ella, hipótesis sí prevista por otras disposiciones autonómicas que establecen que deberán responder “en relación con dicha parte”, remitiendo al que lo sea “aquella otra sobre la cual es incompetente”<sup>289</sup>. Aunque nada dispongan esas normas, esta ha de ser la solución procedente en aplicación del régimen que establecen.

En los casos en los que proceda la remisión prevista en el artículo 19.1 LTAIPBG, el plazo para resolver y notificar computará, de acuerdo con la regla establecida en el artículo 21.3.b) LPAC, “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”. La LTPCRM, a diferencia de otras Leyes autonómicas<sup>290</sup>, no determina el plazo, que tampoco fija la Ley estatal, en el que el órgano al que se ha dirigido la solicitud debe proceder a esa remisión a la que está obligado, 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, en su caso, de un posible silencio administrativo. Tampoco finalmente, ni la Ley estatal ni la autonómica, establecen el plazo en el que el sujeto al que se ha dirigido la petición de acceso debe comunicar al solicitante su remisión a otro distinto, como le exige el propio artículo 19.1 LTAIPBG. Cabe esperar que un próximo desarrollo reglamentario de la LTPCRM los determine en garantía del propio

---

<sup>288</sup> R 92/2021.

<sup>289</sup> En tal sentido, artículo 38.3 de la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno.

<sup>290</sup> 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).

ejercicio del derecho de acceso. El de la Ley estatal, en la última versión hecha pública, fechada en abril de 2019, lo hace<sup>291</sup>, aunque esta disposición, salvo en algún extremo muy concreto relacionado con las obligaciones de publicidad activa de determinados sujetos, no tiene carácter básico por lo que solo será aplicable a la Administración General del Estado y su sector público.

Solo en ocasiones aisladas, y sin profundizar en la misma, el CTRM hace alguna alusión a esta disposición<sup>292</sup>. Sí existen, sin embargo, numerosas resoluciones tanto del Consejo estatal como de otras entidades autonómicas que abundan, en los términos ya expuestos, en la relación existente entre la causa de inadmisión del artículo 18.1.a) y la regla prevista en el 19.1; insisten en que “cuando se dan los presupuestos del artículo 19.1 LTAIPBG, el órgano al que se ha dirigido la solicitud está obligado a cumplir con el mandato legal de remitirla al competente e informar de ello al solicitante”<sup>293</sup>; y recuerdan que para la “correcta aplicación” de la norma ese tercero al que se envía la solicitud ha de encontrarse “dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG”, pues “lo contrario, sería tanto como remitir una solicitud de información a un organismo que no se encuentra vinculado por la norma y que, por lo tanto, no está obligado a tramitar y resolver la solicitud de información”<sup>294</sup>. Infringida la obligación establecida en este precepto, y planteada reclamación ante el CTBG, la entidad acuerda su “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<sup>295</sup>. Otras autoridades independientes en la materia, como por

---

<sup>291</sup> 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.

<sup>292</sup> Así en su R 43/2020, que considera que es coherente resolver favorablemente al acceso a parte de la información solicitada y “remitir a otras administraciones la solicitud, entendiendo que estas son las que la tendrán la información”.

<sup>293</sup> RR 287/2021 del CTBG; 91/2020 del Comisionado canario; y 3/2021 o 348/2021 del CTPD.

<sup>294</sup> En tal sentido, RR del CTBG 450/2017 o 523/2017.

<sup>295</sup> RR, entre las más recientes, 248/2021, 311/2021 o 481/2021.

ejemplo el Consejo andaluz, se limitan, sin embargo, a esa declaración de “retroacción del procedimiento”<sup>296</sup>, solución más acorde con lo dispuesto en el artículo 119.2 LPAC y que cuenta, además, con el respaldo de la Sentencia de 12 de febrero de 2018 (7/2018) de la Audiencia Nacional<sup>297</sup>.

Habrà que estar atentos a futuras resoluciones del CTRM que se puedan pronunciar sobre el alcance de esta disposición.

### *2.1.2. La solicitud versa sobre información elaborada o generada por un sujeto distinto de aquél al que se dirige*

El artículo 19.4 LTAIPBG establece, también, el reenvío de la solicitud por el sujeto al que se dirige a otro distinto 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”. Estamos, como expresa el CTBG, ante “una cláusula específica de competencia, conocida en la doctrina como la “regla de autor”, presente en el Derecho de la Unión Europea y en los ordenamientos de algunos Estados Miembros”, y que, “con independencia de la valoración que esta opción legislativa pueda merecer en cuanto a su justificación y a su congruencia con el sistema de acceso que inspira la LTAIBG”, presenta un contenido que “resulta meridiano, de tal suerte que el órgano al que se dirige la solicitud de información pública, aunque la misma obre en su poder, si hubiera sido elaborada en su integridad o en la parte principal por otro órgano, está legalmente obligado a trasladar la solicitud (“remitirá”) al segundo, al objeto de que “decida sobre el acceso”<sup>298</sup>. Desde luego, no puede dejar de advertirse, como he manifestado en trabajos anteriores, sobre la falta de sintonía de la regla 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) LTPCRM, 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

---

<sup>296</sup> 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.

<sup>297</sup> Sentencia 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.

<sup>298</sup> R 179/2021.

elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”<sup>299</sup>. Además del carácter obligatorio de esa remisión en los casos en los que proceda, las autoridades de transparencia destacan también, al igual que en su interpretación del artículo 19.1, que esa “regla de la autoría” no se proyecta más que a las entidades y órganos sujetos al régimen de acceso a la información establecido por las Leyes de Transparencia, 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 información<sup>300</sup>, criterio que comparte el CTRM, aunque ciertamente se haya referido a él de pasada<sup>301</sup>. 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 manejan<sup>302</sup>. De otra parte, y aunque ni

---

<sup>299</sup> Entre otros, “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 631.

<sup>300</sup> En este sentido se ha pronunciado, por ejemplo, el CTPD (RR, entre otras, 15/2018, 66/2019 o 202/2020), en la misma línea que el CTBG (RR 179/2021 o 182/2021).

<sup>301</sup> Concretamente en su R 60/2021 en una solicitud de información sobre la “Bibliografía, Fuentes Documentales, posibles publicaciones del mismo anteriores a esa fecha, lugar de publicación, notas y/o referencias que tuviese y no se hayan mencionado, posibles registros” sobre el “patrón San Bartolomé con ocasión de las fiestas patronales de 2019”, elaborada por “el cronista municipal”. El Ayuntamiento “en su contestación tardía se limita a señalar que no puede facilitar la información porque no dispone de ella. Argumentando que la autoría del texto sobre el que pide la información es del Cronista Oficial del Municipio, habiendo correspondido al Ayuntamiento únicamente su ‘transmisión’”, por lo que “en virtud de su libertad de investigación y creación, debe ser su autor el que disponga de la información general y técnica del texto..., no obrando en poder de este Ayuntamiento”. A juicio del Consejo el “Ayuntamiento ha optado por asumir un papel de mero ‘transmisor’ del contenido publicado, descargando el cumplimiento de su deber de transparencia sobre el autor de la publicación, el Cronista Municipal, hacia quien se orienta a la Asociación para obtener la información que solicito. Ahora bien, lo cierto es que entre el reclamante y el Cronista no existe un vínculo para obtener el acceso a la información que se solicita del Ayuntamiento. Sin embargo sí que se da este vínculo entre el Cronista y el Ayuntamiento que puede pedirle que ‘le informe sobre la solicitud presentada por la Asociación y a la vista de ello resolver petición de acceso a la información [...]’. Teniendo en cuenta la relación existente entre el Ayuntamiento que publica el contenido y el autor del mismo, el Cronista, en aras al cumplimiento del deber de transparencia al que están sujetas las administraciones públicas, así como al de veracidad de las informaciones que se publican, el Ayuntamiento de Librilla, antes de resolver la solicitud de acceso a la información que ahora reclama la Asociación, debió pedir que le informara el Cronista. Y, a la vista de dicho informe, resolver. Así se desprende además de la correcta interpretación del artículo 19.4 de la LTAIBG. En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 119.2 de la LPACAP procede resolver la retroacción de las actuaciones del Ayuntamiento’, estimándose la reclamación tramitada y anulándose la resolución municipal, debiendo retrotraer sus actuaciones, para volver a resolver previo informe del Cronista Municipal a la solicitud del reclamante”.

<sup>302</sup> Concretamente por la SJCCA n.º 11, de 5 de febrero de 2018 (17/2018), que anula la R 547/2016 del CTBG. La SAN 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

el artículo 19.4 LTAIPBG, ni el 26 LTPCRM imponen al órgano que procede al reenvío de la solicitud a otro diferente, el deber de informar de ello al solicitante, las autoridades de control lo vienen considerando un requisito necesario<sup>303</sup>. Finalmente, debe señalarse que la infracción de la regla prevista en el artículo 19.4 LTAIPBG determina que la autoridad de control, en caso de haberse formulado la correspondiente reclamación, declare la retroacción del procedimiento al momento en el que debió darse cumplimiento a la norma<sup>304</sup>, o bien también, y junto a este pronunciamiento, la estimación por motivos formales de la reclamación<sup>305</sup>. Ignoramos cuál sería la posición del CTRM sobre el conjunto de extremos expuestos, aunque no cabe esperar, llegado el caso, que su interpretación difiera sustancialmente de la ya la consolidada en la aplicación de la norma efectuada por otras entidades.

## 2.2. 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”, para que, en un plazo de quince días, “puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas”<sup>306</sup>. 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 presentación”<sup>307</sup>. Algunas Leyes autonómicas, a diferencia de la LTPCRM, completan este régimen al presumir, ante la falta de alegaciones de los terceros, su disconformidad con el acceso solicitado<sup>308</sup>, e, incluso, permitir su

---

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.

<sup>303</sup> Por ejemplo, RR del CTBG 538/2017 o 483/2018; o RR 45/2018 o 202/2020 del CTPD.

<sup>304</sup> Como hace el CTPD en sus RR, por ejemplo, 109/2017, 28/2018, 34/2018 y 202/2020.

<sup>305</sup> En tal sentido, y entre otras, RR del CTBG 87/2016, 61/2017, 129/2017, 363/2017 y 86/2019.

<sup>306</sup> 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*, n.º 11/2020, pp. 34-35) y DE LA SERNA BILBAO, M. N. (“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) han estudiado este trámite y los distintos problemas que suscita.

<sup>307</sup> El Consejo estatal ha mantenido siempre que de esos “dos límites temporales propuestos”, 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 (R 723/2018, expresiva de otras muchas en el mismo sentido).

<sup>308</sup> Así lo hacen la Ley cántabra (artículo 14.2) o la Ley navarra (artículo 39.2).

omisión “cuando el solicitante acredite la conformidad de los terceros afectados”<sup>309</sup>.

El CTRM, al igual que las demás autoridades de control, pondera la importancia de este trámite y su carácter necesario en el caso de existir posibles terceros afectados por la información que se solicita, pues la Administración, como había ocurrido en el supuesto analizado, “no puede constituirse en garante de los intereses del denunciado, en perjuicio del derecho del solicitante del acceso a la información, sin haberse instruido previamente con el trámite del precepto legal señalado”<sup>310</sup>. A la vista de las alegaciones formuladas, el órgano competente resolverá o no sobre el acceso, pues, como con frecuencia recuerdan el Consejo estatal y otros consejos autonómicos, no estamos ante “una solicitud de consentimiento” a esos terceros<sup>311</sup>. Ahora bien, el artículo 22.2 LTAIPBG sí garantiza a estos terceros 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 advertir, también, que la LTAIPBG no establece la obligación de dar traslado al solicitante de la información de las alegaciones de los terceros, por lo que, como ya ha manifestado la Audiencia Nacional, este trámite no procede ni siquiera en los casos en los que lo pida expresamente<sup>312</sup>. Algunas disposiciones autonómicas, no así la LTPCRM, sí establecen, sin embargo, esta audiencia<sup>313</sup>.

El incumplimiento de este trámite determina, en un criterio avalado ya por numerosos pronunciamientos judiciales<sup>314</sup>, la declaración por la entidad de control, interpuesta la oportuna reclamación, de la retroacción del procedimiento seguido en vía de petición al objeto de que se cumpla con esa audiencia a terceros,

---

<sup>309</sup> En tal sentido, Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (artículo 32.3).

<sup>310</sup> R 37/2020.

<sup>311</sup> R 115/2016 del CTPD.

<sup>312</sup> 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.

<sup>313</sup> Son los casos de la Ley de Cantabria (artículo 14.4) o de la Ley foral navarra (artículo 40).

<sup>314</sup> 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).

según dispone el 119.2 de la LPAC<sup>315</sup>, toda vez que, como manifiesta el CTBG, esa falta constituye “una irregularidad invalidante, al prescindir de un trámite esencial que hubiese permitido incorporar las razones” por las que ese tercero valoraba si la información solicitada afectaba o no a sus intereses<sup>316</sup>, entidad que acompaña, además, esa declaración de retroacción de actuaciones de una estimación de la reclamación por motivos formales<sup>317</sup>.

### 2.3. OTROS POSIBLES TRÁMITES

Nada impide que, con independencia de los establecidos en la LTAIPBG, puedan desarrollarse otros trámites al amparo de la LPAC siempre que el sujeto que instruye el procedimiento se encuentre incluido en su ámbito de aplicación. Entre ellos se cuentan la posible petición de informes o la práctica de pruebas que la acreditación de la eventual existencia de límites al derecho o causas de inadmisión puede hacer necesaria a los efectos de la motivación de la resolución que la Ley impone en los casos de inadmisión de solicitudes o de denegación total o parcial del acceso. La lectura de las resoluciones del CTRM, al igual que la de otras autoridades de control, permite comprobar cómo se desarrolla tanto por parte de la Administración como de los solicitantes de información, una actividad probatoria de los hechos de los que se pretenden obtener determinadas consecuencias jurídicas, aunque no con ocasión de la celebración del específico trámite de prueba hoy previsto en el artículo 77.2 LPAC<sup>318</sup>.

## 3. LA RESOLUCIÓN

### 3.1. Competencia

El artículo 26.5 LTPCRM determina los órganos competentes para las resoluciones de acceso. Así, y “en el ámbito de la Administración general de la Comunidad Autónoma”, lo será el “titular de la consejería que sea competente por razón de la materia a la que se refiera la información solicitada y se encuentre en posesión de tal información”. En el caso de

---

<sup>315</sup> Como puede apreciarse, entre otras muchas, en las RR 144/2017 del Comisionado canario; o 340/2021 o 462/2021 del CTPD.

<sup>316</sup> R 325/2021.

<sup>317</sup> RR, entre otras, 202/2021 o 325/2021.

<sup>318</sup> Así lo expuse ya en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 646-7.



solicitudes dirigidas “al Consejo de Gobierno, será competente el titular de la consejería que asuma las funciones que el artículo 12 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, atribuye a la Secretaría General de la Presidencia”. Por su parte, en los organismos públicos lo serán sus presidentes y en el resto de entidades incluidas en su ámbito de aplicación según lo dispuesto en el artículo 5, quienes determinen “sus normas estatutarias o de régimen de funcionamiento o, en su defecto, el órgano máximo que tenga atribuidas funciones decisorias”. Una regla que se establece “sin perjuicio de la autonomía institucional reconocida a la Asamblea Regional, al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, al Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y a las universidades públicas para determinar el órgano competente para resolver tales solicitudes”.

### 3.2. Plazo para resolver y notificar

El artículo 26.1 LTPCRM, tras su modificación por la Ley 7/2016, de 18 de mayo, reduce el plazo de un mes establecido en la LTAIPBG a “veinte días, ampliable a otros veinte días en los casos previstos en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013”. Ha de advertirse que, ante su falta de calificación, ha de entenderse que se trata de días hábiles según lo dispuesto en el artículo 30.2 LPAC<sup>319</sup>. De otra parte, debe notarse que el citado artículo 26.1 se refiere exclusivamente al plazo para resolver<sup>320</sup>, si bien conforme a lo dispuesto en el artículo 20.1 LTAIPBG, norma de carácter básico, el plazo lo es no solo para resolver, sino también para notificar la correspondiente resolución<sup>321</sup>.

El plazo computa, como establece el artículo 20.1 LTAIPBG, “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”. Una regla

<sup>319</sup> Precepto que recordemos que dispone que “siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos”.

<sup>320</sup> Así parece que lo entiende el CTRM que en su R 86/2020 afirma: “Igualmente, en el supuesto planteado, la Administración no respondió al reclamante en el plazo de veinte días para resolver, sin que exista causa que lo justifique. Dilación en la tramitación, que no se habría producido si por parte de la Consejería se hubiera resuelto en el plazo de 20 días, y notificado dentro del plazo de diez días a partir de la fecha de dictarse el acto, y que provocó que el interesado interpusiera Reclamación ante la ausencia de resolución expresa”. En los casos, por el contrario, de resoluciones de inadmisión, es claro, y así lo declara el Consejo (R 216/2018), que el plazo, como dispone el artículo 26.4 LTPCRM, es para resolver y notificar.

<sup>321</sup> En efecto, el artículo 20.1 LTAIPBG dispone: “La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”.

con la que la Ley se separa de la LPAC que fija el inicio para el cómputo del plazo en la recepción de la solicitud por el órgano competente para “su tramitación”<sup>322</sup>. En el caso de que la solicitud sea recibida por un órgano diferente del que ha de dictar la resolución, se la remitirá de oficio, siendo la fecha en la que este la recibe la determinante a los efectos de dicho cómputo. Ni la LTAIPBG, ni la LTPCRM, en la que constituye una imprevisión grave que debe ser corregida en sus próximos reglamentos de desarrollo<sup>323</sup>, determinan el plazo en el que se ha de proceder a esta remisión. Tampoco disponen estas Leyes, como sí hacen otras disposiciones autonómicas<sup>324</sup>, la necesidad de que se informe al solicitante de la fecha en la que su petición tiene entrada en el registro del órgano competente, requisito obligado, no obstante, en cumplimiento del artículo 21.4 LPAC.

El CTRM, en el mismo sentido que el estatal y el resto de autoridades autonómicas<sup>325</sup>, viene insistiendo en la importancia de resolver sobre el acceso en el plazo establecido para lo que el órgano competente “realizará las actuaciones que correspondan”<sup>326</sup>, “en aras al cumplimiento de los derechos y garantías que tienen los ciudadanos en materia de transparencia”<sup>327</sup>, llegando a la conclusión, en términos tomados del Consejo estatal, “de que este lapso de tiempo” resultante de la dilación en la resolución “no achacable al solicitante sino a la Administración, corre en contra de los intereses del primero, lo que contradice el principio de eficacia administrativa del artículo 103.1 de la Constitución española”<sup>328</sup>. El incumplimiento, manifiesta también el CTRM, “por parte de la Administración reclamada del deber de resolver y además hacerlo motivadamente, nos lleva a acudir al viejo aforismo *allegans turpitudinem propriam non auditur* según el cual, con toda lógica y justicia, nadie debe de sacar ventaja o aprovecharse de sus propios incumplimientos. Algo que

---

<sup>322</sup> Así lo disponía en el momento de la promulgación de la LTAIPBG, la LRJAP-PAC y, en la actualidad, el artículo 21.3.b) LPAC.

<sup>323</sup> El actual Anteproyecto de norma estatal dispone al respecto un plazo de diez días (artículo 18).

<sup>324</sup> Las Leyes de Transparencia de Aragón (artículo 29) o Cantabria (artículo 11.1).

<sup>325</sup> En tal sentido, RR 896/2020, 137/2021, 182/2021 o 340/2021 del CTBG. O RR 295/2020, 320/2020, 349/2020, 381/2020, 393/2020, 394/2020 o 397/2020 del CTPD; y 110/2021, 113/2021, 137/2021, 205/2021, 238/2021, 263/2021, 270/2021, 279/2021, 342/2021 o 377/2021 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

<sup>326</sup> R 37-38/2017.

<sup>327</sup> R 208/2019.

<sup>328</sup> R 32/2020.

también es predicable frente a la Administración, pues además del deber de cumplir con lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución ha de actuar conforme a la buena fe y a la confianza legítima que en ella tienen como principios de la actuación administrativa...”, recordando además que “la desidia administrativa siempre ha sido proscrita por los Tribunales” y que la LPAC “en su artículo 115.3 recoge la vieja regla que consiste en que “los vicios y defectos que hagan anulable un acto no podrán ser alegados por quienes los hubiera causado”, por lo que si la Administración “no ha cumplido con su obligación de resolver, de manera expresa y motivadamente, sobre el derecho de acceso a la información”, no “debe aprovecharlo” para perjudicar al solicitante, “no entregándole la información solicitada”, como ocurriría si “este Consejo no accediera a la reclamación planteada”<sup>329</sup>. El deber, afirma en fin, “de la Administración de resolver, de manera motivada y congruente es consustancial al estado de derecho y se impone, como vemos, por nuestra legislación administrativa y también constitucional”<sup>330</sup>.

El artículo 26.1 LTPCRM permite la ampliación del plazo inicial para resolver en otros veinte días “en los casos previstos en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013”, esto es, cuando “el volumen o la complejidad de la información solicitada lo requiera”, debiendo ser notificada esa ampliación “a la persona solicitante”. El CTBG dejó establecidos en su Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre, sobre “la actuación ante solicitudes de información complejas o voluminosas”, los requisitos que han de concurrir para que proceda esa ampliación: que se acuerde antes del vencimiento del plazo inicial para resolver, pues, en caso contrario, el solicitante entenderá correctamente que su petición ha sido desestimada; y que se motiven adecuadamente las razones que la justifican, no considerándose válida, a estos efectos, la simple apelación a la cantidad o complejidad de la información requerida. Unos parámetros interpretativos

---

<sup>329</sup> R 48/2020.

<sup>330</sup> R 55/2020. Otras muchas Resoluciones inciden en el deber de la Administración de dar cumplimiento al plazo establecido en el artículo 26.1 LTPCRM. Así, RR 82/2017, 95/2018, 106/2018, 112/2018, 49/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 58/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 71/2020, 72/2020, 73/2020, 77/2020, 87/2020, 94/2020, 95/2020, 110/2020, 117/2020, 2/2021, 4/2021, 6/2021, 8/2021, 9/2021, 11/2021, 24/2021, 25/2021, 26/2021, 34/2021, 41/2021, 50/2021, 52/2021, 55/2021, 62/2021, 64/2021, 66/2021, 73/2021, 76/2021, 77/2021, 83/2021, 86/2021 o 93/2021.

que es de suponer que mantenga el CTRM en el caso, lo que no ha ocurrido hasta ahora, de que se le susciten litigios sobre el particular.

3.3. El incumplimiento del plazo. El sentido del silencio y la resolución extemporánea

La LTPCRM, a diferencia de lo que harán otras Leyes autonómicas<sup>331</sup>, mantiene, al no disponer lo contrario, el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación expresa establecido en el artículo 20.4 de la Ley estatal en una de sus decisiones más discutidas. No obstante, y como he expuesto en otros estudios<sup>332</sup>, la implantación en este ámbito de un silencio negativo fue valorada 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 mayoritaria que, en la misma línea que el alto órgano consultivo, advierte sobre cómo el silencio positivo no se adecuaba a la naturaleza del derecho que, en estos casos, se ejerce, lo que ha quedado, además, patente en la doctrina de las autoridades de control de aquellas Comunidades cuyas Leyes se decantan por un silencio de esta naturaleza, las de Cataluña y Valencia, hasta que, en este último caso, su Ley de Transparencia de 2022 haya establecido el carácter desestimatorio de la falta de respuesta a las solicitudes de acceso<sup>333</sup>. En el cambio de criterio se encuentra sin duda, sin perjuicio de los inconvenientes evidenciados por el silencio positivo, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 31.2 de la Ley de

---

<sup>331</sup> Son los casos, actualmente, de las Leyes de Cataluña y Navarra (arts. 35.1 y 41.2, respectivamente). Esta era también la opción de la Comunidad aragonesa, pero el artículo 31.2 de su Ley, que así lo establecía, fue declarado inconstitucional por la STC 104/2018, de 4 de octubre. La Comunidad de Valencia, por su parte, que inicialmente optó por un silencio positivo, recoge en su nueva Ley de Transparencia y Buen Gobierno de 2022 el carácter desestimatorio de la falta de respuesta en plazo (artículo 34.3).

<sup>332</sup> Entre otros, en “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”, *op. cit.*, pp. 178-180.

<sup>333</sup> 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 compartía su homólogo valenciano, el entonces 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, destacaba 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”.

Transparencia de la Actividad pública y Participación ciudadana de Aragón, que establecía el carácter estimatorio de la falta de respuesta en plazo, por la STC 104/2018, de 4 de octubre, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad Autónoma. Sentencia que considera 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”<sup>334</sup>.

Más frecuentes que los supuestos en los que la Administración no llega a resolver 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 estos casos, y si el solicitante ya había reclamado contra la denegación presunta de acceso a la información, el CTRM, separándose de la interpretación mantenida por el Consejo estatal<sup>335</sup>, aunque en la misma línea que otras autoridades de control<sup>336</sup>, resuelve, acertadamente a nuestro juicio, declarar, puesto que ha habido “una satisfacción de las pretensiones del reclamante” la terminación del procedimiento “por carencia de su objeto” procediendo a su archivo”<sup>337</sup>.

---

<sup>334</sup> Un argumento importante, sin embargo, para 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”.

<sup>335</sup> Que se decanta, en estas hipótesis, por la estimación de la reclamación “por motivos formales”, como puede verse, entre las más recientes, en las RR 297/2021, 308/2021, 309/2021, 313/2021 o 335/2021.

<sup>336</sup> Como, por ejemplo, el CTPD en sus RR 205/2021, 345/2021 o 586/2021.

<sup>337</sup> Posición que mantuvo ya en su R 3/2015, en un criterio que se perpetua hasta la actualidad como puede comprobarse en sus RR 7/2015, 21/2015, 32/2015, 33/2015, 38/2015, 3/2016, 34/2016; 49/2016, 62/2016, 1/2017, 3/2017, 56/2016, 11/2017, 12/2017, 20/2017, 22/2017, 24-25-27/2017, 26/2017, 28/2017, 30/2017, 41/2017, 42/2017, 46/2017, 49/2017, 56/2017, 57/2017, 74/2017, 75/2017, 76/2017, 77/2017, 78/2017, 79/2017, 80/2017, 84/2017, 85/2017, 4/2018, 10/2018, 11/2018, 12/2018, 14/2018, 38/2018, 39/2018, 209/2018, 15/2019, 16/2019, 25/2019, 40/2019, 41/2019, 9/2020, 10/2020, 15/2020, 16/2020, 17/2020, 18/2020, 19/2020, 20/2020, 25/2020, 29/2020, 30/2020, 35/2020, 36/2020, 40/2020, 42/2020, 44/2020, 47/2020, 70/2020, 85/2020, 92/2020, 97/2020, 106/2020, 109/2020, 7/2021, 10/2021, 18/2021, 19/2021, 20/2021, 21/2021, 28/2021, 33/2021,

### 3.4. Su contenido

La respuesta a la solicitud de acceso, como recuerda el CTRM en el mismo sentido que el estatal<sup>338</sup>, ha de adoptar “la forma convencional de una resolución”<sup>339</sup>. En los supuestos en los que, como es habitual, procedan de los titulares de las Consejerías de la Comunidad tendrán “la forma de Orden, conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la comunidad Autónoma de la Región de Murcia”<sup>340</sup>.

Ni la LTAIPBG, ni la LTPCRM establecen el contenido propio de las resoluciones de acceso, cuya determinación, en principio, no ha de plantear, sin embargo, especiales dudas. Han 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 algunas de las causas establecidas en el artículo 18.1 LTAIPBG. En cualquier caso, y como destaca el CTRM, “la resolución que ponga fin al procedimiento, ha de decidir sobre todas las cuestiones planteadas por el solicitante, de manera congruente con las mismas, ex artículos 21 y 88 de la Ley reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas”<sup>341</sup>, añadiendo, con apoyo en esta misma disposición, que “esta congruencia ha de ser también interna. Es decir no solamente entre lo que se pide y se resuelve, sino entre sus consideraciones y sus disposiciones”<sup>342</sup>.

---

37/2021, 40/2021, 42/2021, 45/2021, 48/2021, 51/2021, 63/2021, 65/2021, 67/2021, 68/2021, 74/2021, 80/2021, 85/2021, 87/2021, 91/2021, 95/2021, 96/2021, 97/2021, 98/2021 o 99/2021.

<sup>338</sup> RR 858/2020 o 908/2020.

<sup>339</sup> R 55/2020, que entiende que no puede ser considerada como tal “una especie de simple formulario carente de cualquier consideración o motivación sobre lo solicitado”.

<sup>340</sup> En tal sentido, R 26/2019 que, por consiguiente, estima, en una solicitud de información sobre “los controles oficiales del bienestar animal en los mataderos previstos en el Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria 2016- 2020”, que “dos informes del Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis, uno en contestación a la solicitud inicial y el otro, emitido en el trámite de emplazamiento efectuado desde este CTRM a la Consejería”, no “pueden suplir o venir a sustituir la voluntad de la Consejería que no se ha pronunciado expresamente mediante el correspondiente acto administrativo”. Por tanto, debe concluirse que “la Administración reclamada, no ha resuelto la solicitud de acceso a la información solicitada”. En la misma línea, se expresan las posteriores RR 1/2020, 7/2020, 46/2020 o 52/2021.

<sup>341</sup> R 55/2020.

<sup>342</sup> Congruencia que estimó que no concurría en el supuesto que resuelve la R 34/2020, pues “como puede observarse de la lectura del apartado primero de la parte dispositiva, añade un párrafo totalmente incongruente, ya que deniega lo que ha concedido, haciendo imposible el cumplimiento del derecho

Sí impone el artículo 4.1.e) LTPCRM, en términos coincidentes con los del 20.3 LTAIPBG, la necesaria motivación de las resoluciones “de inadmisión o denegación”, así como de las que reconozcan el “acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada”. El CTRM insiste en la importancia de esta exigencia que, según recuerda, se satisface cuando la resolución ofrece “la exposición de las razones o fundamentos en que se basa una decisión”<sup>343</sup>.

Las resoluciones, además, que concedan un acceso parcial a la información han de indicar expresamente, como exige el artículo 16 LTAIPBG, “que parte de la información ha sido omitida”. En su interpretación de esta disposición, el CTBG, no hemos encontrado ninguna resolución de la autoridad murciana que se pronuncie sobre el particular, 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”<sup>344</sup>. 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 en este mismo estudio E. GUICHOT, a cuyas consideraciones, por tanto, me remito.

El CTBG ha identificado, al margen de su contenido, que debe ser lo más completo y claro posible<sup>345</sup>, otros extremos propios de las resoluciones de

---

concedido”. Otros supuestos en los que el Consejo detecta incongruencia en la resolución de acceso pueden verse en sus RR 43/2020 o 76/2020.

<sup>343</sup> R 82/2017. Otras resoluciones dan cuenta de la importancia de la motivación en los supuestos en los que la Ley la impone. Así, las RR 9/2019 o 34/2020.

<sup>344</sup> En tal sentido, RR 20/2017, 21/2017 y 354/2017.

<sup>345</sup> Destaca, en efecto, el CTBG que las resoluciones de acceso “deben ser lo más completas y aclaratorias posibles” (R 538/2016), 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” (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

acceso, aun cuando no vengan expresamente recogidas en la LTAIPBG, ni tampoco en la LTPCRM. Así, la identificación del “titular del órgano que la dicta”<sup>346</sup>, la indicación de los recursos disponibles<sup>347</sup>, 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”<sup>348</sup>. También destaca 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”<sup>349</sup>.

### 3.4. La notificación

La resolución, como dispone el artículo 20.1 LTAIPBG y reconoce el CTRM<sup>350</sup>, “deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado”. Llama la atención que solo se exija la notificación a los terceros que la hayan pedido, cuando la regla general establecida en el artículo 40.1 LPAC es la de que se notificarán “las resoluciones y actos administrativos” a “los interesados cuyos derechos e intereses sean afectados por aquéllos”. En cuanto al régimen de la notificación habrá de estarse a lo dispuesto en la LPAC como han tenido oportunidad de reconocer algunas autoridades de control<sup>351</sup>.

---

RT 416/2017, 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).

<sup>346</sup> R 279/2016.

<sup>347</sup> Entre otras, RR 570/2018 o 908/2020.

<sup>348</sup> RR 237/2016, 110/2017 o 646/2018.

<sup>349</sup> RR 279/2016, 220/2017 o 348/2017.

<sup>350</sup> R 55/2019.

<sup>351</sup> En tal sentido, R 392/2020 del Comisionado de Transparencia canario; o RR 7/2017, 93/2017, 113/2017 y 26/2019 del CTPD.



## VII. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO

En el estudio de la materialización o acceso efectivo a la información regulado con carácter básico por la LTAIPBG en términos desarrollados, en algunos de sus extremos, por la LTPCRM, pueden diferenciarse varias cuestiones de interés.

### 1. MODALIDADES DE ACCESO: EL ACCESO “VÍA ELECTRÓNICA” COMO REGLA GENERAL

El artículo 27.1 LTPCRM establece que “la formalización del derecho de acceso se regirá por lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y por las reglas contenidas en los siguientes apartados”. El indicado precepto de la norma estatal dispone que “se realizará preferentemente por vía electrónica salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio”. Por su parte, el artículo 27.2 LTPCRM, al igual que el 4.1.d), prevé, como regla general, que la información se entregue “en la forma y formato elegidos” por el solicitante. Si no fuera posible, añade el apartado siguiente, la resolución indicará “la forma o formato” que se utilizará para el acceso, 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”. El apartado 4 añade que son causas que determinan “la imposibilidad de proporcionar la información en la forma o formato solicitado las siguientes: a) Que el tamaño, información o formato de la información lo impidieran; b) Que la información ya hubiera sido difundida con anterioridad en otra forma o formato mediante el cual el solicitante pudiera acceder fácilmente a la información requerida, debiendo, en este supuesto, adjuntársela en la resolución en el formato disponible o indicar en la misma dónde y cómo acceder a la información; c) Que el acceso en la forma o formato solicitados pudiera ocasionar la pérdida o deterioro del soporte original; d) Que no

existiera equipo técnico disponible para realizar la copia en el formato requerido; e) Que el acceso pudiera afectar al derecho de propiedad intelectual; f) Que existiera otra forma o formato de acceso más sencillo o económico para el erario público”. Finalmente, y para los casos en los que “el acceso se realice de manera presencial en un archivo o dependencia pública”, el artículo 27.5 dispone que “quienes accedan a la información deberán cumplir las condiciones y requisitos materiales de acceso que se hubieran señalado en la resolución” y “respetar las condiciones de reutilización de la información señaladas en el artículo 21”.

El CTRM no duda, en aplicación del régimen establecido, en señalar que es al solicitante, y no al propio consejo, a quien debe enviarse la información<sup>352</sup>, sin que pueda, de otra parte, aceptarse, estimada íntegramente la resolución, conceder “un acceso parcial”<sup>353</sup> o “impedir el acceso por la vía fáctica de entregar una documentación que no se ha solicitado”<sup>354</sup>. En definitiva, la resolución de acceso “es válida y produce sus efectos en tanto que no sea revisada en vía administrativa o jurisdiccional. Por tanto debe de cumplirse en sus propios términos conforme a lo dispuesto en los artículos 38 y siguientes de la LPACAP”<sup>355</sup>. La información, aunque las Leyes opten con carácter general por el formato electrónico, ha de entregarse además en la forma que el solicitante determine, como igualmente recuerda el CTRM<sup>356</sup>, que, por ejemplo, da la razón a aquel solicitante que había pedido que la información referida a varios expedientes de contratación “se le remitiera al domicilio señalado a efectos de notificaciones

<sup>352</sup> RR 36/2016, 60/2017 o 55/2019.

<sup>353</sup> RR 33/2020 o 66/2020, en un supuesto en el que, aunque el acceso se concede sin limitación o restricción alguna, sucede que del análisis “de la información que se solicitó y la que se ha facilitado se puede comprobar que básicamente la Administración ha facilitado las cuantías de los créditos presupuestarios de los distintos programas del ejercicio de 2019”, pero no ha dado acceso “a otra serie de contenidos que fueron solicitados”, sin “que medie motivación alguna de la Administración para esta omisión”, recordando, con base en la propia jurisprudencia, que “los límites y las restricciones al ejercicio del derecho de acceso, es preciso que sean argumentados y ponderados en relación a los hechos y circunstancias que concurren en el caso que se trata de resolver”, lo que significa que han de quedar establecidos en la correspondiente resolución, por lo que estima la reclamación presentada.

<sup>354</sup> R 31/2020, que añade que en “el caso de que los documentos solicitados por el reclamante no hubieran sido emitidos o realizados por la Administración reclamada, la satisfacción del derecho de acceso a la información pública del ciudadano exigiría que su petición fuera resuelta expresamente manifestando esta circunstancia”.

<sup>355</sup> R 100/2021. Otras resoluciones se pronuncian en este mismo sentido como las RR 9/2019 o 54/2021.

<sup>356</sup> Como reconocen las RR 19/2018, 32/2020, 45/2020, 46/2020, 53/2020, 54/2020, 56/2020, 63/2020, 64/2020 u 86/2020.

en su escrito” y, consecuentemente, la niega a la resolución que le había emplazado “a las dependencias del Ayuntamiento para vista y copia de los mismos”<sup>357</sup>. No obstante, todas las autoridades de control, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 LTAIPBG y disposiciones de similar contenido a las de la LTPCRM previstas en el resto de Leyes autonómicas, insisten en que, aunque “en línea de principio” deberá atenderse la petición del solicitante, no existe “un derecho absoluto e incondicionado a elegir el formato de acceso a la información pretendida”, que podrá rechazarse cuando concurra, y quede suficientemente motivada, algunas de las causas que legalmente lo justifican<sup>358</sup>.

## 2. MOMENTO EN EL QUE HA DE OFRECERSE EL ACCESO

### 2.1. Su inmediatez como regla general

El acceso, como dispone el artículo 22.1 LTAIPBG, 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”. En la misma línea el artículo 27.2 LTPCRM establece que la información “se adjuntará a la resolución”. Ahora bien, el apartado siguiente del precepto, a diferencia de la disposición estatal, no establece ningún plazo para los supuestos en los que ello “no fuera posible”, remitiendo su fijación a la propia resolución<sup>359</sup>.

Debe repararse, de otra parte, en la falta de previsión tanto en la LTAIPBG como en la LTPCRM, y en general en todas las Leyes autonómicas con alguna excepción<sup>360</sup>, 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 he expuesto en ocasiones anteriores, que ni el Consejo estatal

<sup>357</sup> R 17/2016.

<sup>358</sup> En este sentido pueden verse las RR 148/2017, 323/2018, 3/2019 o 364/2021 del CTPD.

<sup>359</sup> Es esta una cuestión en las que las Leyes autonómicas muestran soluciones diferentes. Por ejemplo, la Ley catalana fija en 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).

<sup>360</sup> La representada por la Ley de Canarias que dispone que ese plazo será establecido en la correspondiente resolución (artículo 58).

ni las entidades autonómicas operan, con la única excepción del Comisionado de Transparencia de Castilla y León, con un criterio uniforme<sup>361</sup>. Por lo que hace al CTRM puede señalarse que la práctica totalidad de sus resoluciones establecen, con independencia de cuál sea el sujeto obligado a entregar la información, un plazo de quince días hábiles<sup>362</sup>, aunque algunas resoluciones de los años 2015 y 2016 se decantan por el más amplio de un mes<sup>363</sup>. No obstante, y en comparación con otros consejos, las resoluciones del CTRM muestran una mayor uniformidad. Cabe, desde luego, valorar la posibilidad de que las normas introduzcan las correspondientes previsiones sobre el particular.

## 2.2 La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados

La regla que, con carácter general, establece que la información “se adjuntará a la resolución” se excepciona en los supuestos en los que ha existido oposición al acceso por parte de terceros, en cuyo caso y como dispone 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 terceros afectados, aunque implique una dilación en el acceso, plantea sin embargo, en los términos en los que el precepto la establece, problemas interpretativos importantes. Ante todo, el desconocimiento por el órgano que ha de entregar la información de la eventual interposición de un recurso contra la resolución que reconoce el acceso, dado que la LTAIPBG no impone al recurrente el deber de comunicarle, en su caso, que ha optado por impugnar la decisión, ni prevé

---

<sup>361</sup> “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 682-687.

<sup>362</sup> Según puede comprobarse en la práctica totalidad de sus resoluciones, como entre otras muchas las RR 36/2015, 5/2016, 11/2016, 14/2016, 15/2016, 59/2016, 60/2016, 7/2017, 8/2017, 9/2017, 19/2017, 33/2017, 34/2017, 35/2017, 47/2017, 52/2017, 68/2017, 9/2018, 28/2018, 29/2018, 30/2018, 31/2018, 34/2018, 36/2018, 40/2018, 106/2018, 146/2018, 208/2018, 214/2018, 216/2018, 6/2019, 8/2019, 9/2019, 19/2019, 21/2019, 26/2019, 29/2019, 37/2019, 42/2019, 46/2019, 55/2019, 58/2019, 60/2019, 61/2019, 62/2019, 1/2020, 7/2020, 11/2020, 12/2020, 21/2020, 26/2020, 31/2020, 32/2020, 33/2020, 34/2020, 37/2020, 45/2020, 46/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 53/2020, 56/2020, 63/2020, 64/2020, 66/2020, 67/2020, 68/2020, 69/2020, 76/2020, 84/2020, 87/2020, 117/2020, 118/2020, 5/2021, 6/2021, 8/2021, 9/2021, 11/2021, 12/2021, 26/2021, 31/2021, 41/2021, 44/2021, 52/2021, 53/2021, 61/2021, 62/2021, 64/2021, 81/2021, 92/2021 o 94/2021.

<sup>363</sup> Son los casos de las RR 2/2015, 16/2016, 17/2016, 20/2016 y 30/2016.

ningún otro mecanismo por el que este pueda adquirir conocimiento de esta circunstancia<sup>364</sup>. De otra parte, cabe observar que, en el caso de haberse hecho uso de la vía judicial, el citado artículo 22 no exige, a los efectos de acceder a la información, la firmeza de la sentencia que lo hace posible, aunque así debe entenderse 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 recaer un pronunciamiento judicial en sentido contrario<sup>365</sup>. Finalmente, suscita el importante interrogante de si, a pesar de referirse solo a las resoluciones dictadas en vía petición, es también aplicable en los casos en los que el acceso es reconocido por la entidad de control<sup>366</sup>. No contamos, sobre ninguna de estas cuestiones, con la interpretación del CTRM, aunque sí con las de otras autoridades independientes que subordinan el acceso reconocido en la resolución dictada en vía de reclamación al transcurso del plazo previsto en el artículo 22.2 LTAIPBG<sup>367</sup>. Se trata, sin duda, de una cuestión merecedora de aclaración ante una eventual reforma legal.

---

<sup>364</sup> Ante lo que, según indica MESEGUER, J. 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” 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).

<sup>365</sup> En tal sentido, 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, p. 75.

<sup>366</sup> En favor de esta aplicación se expresan FERNÁNDEZ RAMOS, S. (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 45/2017, p. 35) y RAMS RAMOS, L. (“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).

<sup>367</sup> Es el caso del CTPD que ha mantenido siempre una posición clara sobre el particular, según puede verse, entre otras, en sus RR 81/2016, 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. El CTBG, sin embargo, no efectúa pronunciamiento expreso sobre la aplicación o no de la regla dispuesta en ese precepto al acceso que sus propias resoluciones reconocen. De hecho, y como señala FERNÁNDEZ RAMOS, S., parece entender que no le vincula, pues, “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).

### 3. LA INFORMACIÓN YA PUBLICADA

El artículo 22.3 LTAIPBG reconoce la posibilidad, en los casos en los que la información solicitada “ya ha sido publicada”, de que la resolución se limite “a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella”. El CTRM resuelve, a la hora de valorar las condiciones que han de concurrir para la correcta aplicación de la norma, a partir de las reglas fijadas por el CTBG en su Criterio Interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre, que señala que ese precepto introduce “la posibilidad (no la obligación)” de que la resolución “se limite a indicar el lugar o medio de publicación que, en todo caso, deberá ser objeto de una referencia explícita y determinada, no de una simple indicación genérica”. Una opción, en principio, de la que el sujeto que ha de facilitar la información solo podrá hacer uso frente a quienes hayan formulado la solicitud a través del Portal de Transparencia, páginas *web* u otros medios telemáticos, no respecto de los que lo hayan hecho “por vía convencional, utilizando el correo postal o la propia comparecencia en los registros públicos de acuerdo con la Ley 30/1992 [...] y, a partir de su entrada en vigor, con la Ley 39/2015”, a menos que hayan cambiado “de criterio posteriormente y así lo hayan comunicado”. Si el solicitante “no ha optado por ningún sistema específico de relación con la Administración”, se “procedería a la indicación del lugar *web* donde la información se encuentra en publicidad activa”. El Criterio Interpretativo se muestra, de otra parte, especialmente riguroso en su determinación de las condiciones que han de concurrir para la válida aplicación del precepto. Así, establece 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”, que se señale “expresamente el *link* que accede a la información y, dentro de éste, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieran a lo solicitado, siendo requisito que la remisión sea específica y concreta y lleve, de forma inequívoca, rápida y directa a la información sin necesidad de requisitos previos, ni de sucesivas búsquedas”<sup>368</sup>. También desde el ámbito judicial se ha insistido ya en la exigencia impuesta a la

---

<sup>368</sup> El Criterio Interpretativo señala, finalmente, que “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”.

Administración de “ofrecer la indicación exacta de dónde se puede localizar” la información<sup>369</sup>.

Desde estos parámetros, el CTRM ha aceptado la correcta aplicación del artículo 22.2 LTAIPBG en supuestos en los que en el “enlace url facilitado por la Administración” existe “toda la información solicitada por la reclamante, a la que puede acceder utilizando los sistemas de filtro y opciones que la web permite, llegando a poder descargar en formato excel o pdf, los listados, cuadros y datos solicitados”<sup>370</sup>, o cuando la resolución remite al propio Portal de Transparencia en el que aparece la información pedida<sup>371</sup>. Por el contrario, no ha aceptado que la resolución de acceso cumpla con los requisitos legalmente exigidos en aquellos casos en los que “la dirección facilitada de ‘murciasalud’ conduce a una página que da entrada a todas las ofertas públicas de empleo de 2019 y anteriores”, es decir, “no da acceso directamente a la información que se solicita”, sobre las reuniones de un tribunal calificador concreto<sup>372</sup>; remite a “un portal de transparencia de la Región de Murcia” a través del que “no se accede a la documentación que se solicita relativa a los contratos de los centros de menores”<sup>373</sup>; o a una “dirección electrónica” que da “error 404”<sup>374</sup>. En otras ocasiones finalmente, y aunque la información ya figuraba en “la página web de la Consejería”, el Consejo concluye que debe entregarse también al reclamante, sin que baste con la remisión a esa página, pues “dentro del deber de colaboración que ha de tener la Administración respecto de los ciudadanos que pretenden ejercer sus derechos de acceso a la información pública, no solo debe hacerse la mención que señala el Informe de la Consejería, sino que debe entregar los criterios que pide el reclamante”<sup>375</sup>. En definitiva, solo el análisis de cada caso permitirá concluir si se cumplen o no las condiciones determinadas por la norma sobre la base de esa regla general de que los enlaces indicados “han de llevar al solicitante

---

<sup>369</sup> En estos términos se pronuncia la SAN de 10 de diciembre de 2019 (32/2019) que, como ya lo había hecho la SJCCA n.º 7, de 29 de marzo de 2019 (42/2019), confirma la RT 416/2017.

<sup>370</sup> R 43/2016.

<sup>371</sup> R 10/2017.

<sup>372</sup> R 53/2019.

<sup>373</sup> R 60/2019

<sup>374</sup> R 78/2021.

<sup>375</sup> R 34/2018.

directamente a la información de cuyo acceso se trate<sup>376</sup>, sin que, por consiguiente, “sea suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente”<sup>377</sup>.

#### 4. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN QUE SE OFRECE

Las Leyes de Transparencia no determinan las características de la información que ha de ofrecerse como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información, lo hacen en previsiones relativas a la publicidad activa pero que pueden considerarse, en la medida en que expresan reglas generales, de común aplicación. De una parte, el artículo 5.4 LTAIPBG dispone que la información se ha de suministrar de forma “clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables”. De otra, la LTPCRM recoge, entre los “principios generales” de su artículo 3, numerosas características propias de la información que se ha de ofrecer. Así, y de conformidad con el “principio de veracidad”, la información pública “debe ser cierta y exacta, y proceder de documentos respecto de los que se haya verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y trazabilidad”; de acuerdo con el “principio de accesibilidad”, ha de entregarse de “forma que, en la medida de lo posible, las dependencias, el diseño de las políticas públicas y el conjunto de actuaciones administrativas derivadas de esta ley garanticen el principio de accesibilidad universal referida en el artículo 2 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”; y, en cumplimiento del “principio de utilidad”, la información que “se suministre deberá ser, siempre que resulte posible, adecuada al cumplimiento de los fines para los que hubiera sido solicitada”. También han de respetarse los principios de interoperabilidad, reutilización, de “neutralidad tecnológica”, que “impone la utilización y promoción de software de código abierto en su funcionamiento y el uso de estándares abiertos y neutrales en materia tecnológica e informática”, y de “no discriminación tecnológica, como garantía de que cualquier persona podrá acceder a la información, sin que el medio o soporte en que la misma se encuentre limite o imposibilite el

---

<sup>376</sup> R 66/2020.

<sup>377</sup> R 61/2021 con cita del Criterio Interpretativo del CTBG 9/2015.



cumplimiento de lo establecido en la presente ley”, principio que reitera el artículo 24.2.

## 5. LA GRATUIDAD DE LA INFORMACIÓN

El derecho de acceso a la información, como reconoce el artículo 22.3 LTAIPBG y reiteran los artículos 3.e) y 27.e) LTPCRM, es gratuito. Ahora bien, esta última disposición matiza que, “con carácter general, será gratuito el acceso de la información solicitada en el sitio en que se encuentre la misma, así como la entrega de información por correo electrónico u otros medios electrónicos”, porque, como también establece la norma estatal en el apartado 3º de ese mismo precepto, “la expedición de copias y la transposición a formatos diferentes del original en que se contenga la información podrá someterse al pago de una cantidad, de acuerdo con lo que al respecto disponga el Decreto Legislativo 1/2004, de 9 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Tasas, Precios Públicos y Contribuciones Especiales”. El artículo 27.7 añade que, “en todo caso, las entidades e instituciones obligadas por esta ley publicarán y pondrán a disposición de los solicitantes el listado de las tasas y precios públicos que sean de aplicación a tales solicitudes, así como los supuestos en los que no proceda pago alguno”.



## VIII. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN

### 1. CONSIDERACIONES INICIALES

Como he señalado en estudios anteriores<sup>378</sup>, 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 a la información y sin la que, como pusiera de manifiesto E. GUICHOT, “no habrá auténtica transparencia”<sup>379</sup>. Daba también cuenta, de otra parte, de cómo la doctrina expuso los sistemas 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. Se han efectuado ya, también, 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 algunas de 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 resoluciones del

---

<sup>378</sup> En tal sentido, “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 698-702.

<sup>379</sup> “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 94/2016, p. 103. Otros autores han insistido también, en unos u otros términos, sobre la importancia de estas autoridades. Entre otros, 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, p. 244).

CTBG” o el “riesgo de congestión por falta de medios”<sup>380</sup>. Ahora bien, no nos interesa volver sobre estas cuestiones, sino destacar cómo la LTPCRM, haciendo uso de la posibilidad abierta en este sentido por la LTAIPBG<sup>381</sup>, creó el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia que su artículo 38.1 define “como órgano independiente de control en materia de transparencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que velará por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y garantizará el derecho de acceso a la información pública”, configurándose “como un ente de los previstos en la disposición adicional quinta de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”. Los apartados siguientes del precepto establecen que “actuará con objetividad, profesionalidad, sometimiento al ordenamiento jurídico y plena independencia orgánica y funcional de las administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias” y que “su relación con la Administración regional se llevará a cabo a través de la consejería competente en materia de transparencia”. También determinan su composición y la forma de nombramiento, duración de su mandato y cese de sus miembros<sup>382</sup>, y sus

---

<sup>380</sup> En tal sentido, 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, pp. 362-365).

<sup>381</sup> 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 4ª.2ª 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.

<sup>382</sup> Concretamente, en su apartado 5º determina que “estará compuesto por su presidente y por los siguientes miembros: a) Un diputado de cada grupo parlamentario constituido en la Asamblea Regional. b) Un representante de la consejería competente en materia de transparencia. c) Un representante de la consejería competente en materia de hacienda. d) Un representante del órgano directivo encargado de la coordinación y el asesoramiento en materia de protección de datos de carácter personal en el ámbito de la Administración regional. e) Un representante por cada una de las universidades públicas de la Región de Murcia. f) Un miembro del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. g) Dos miembros del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en representación de las entidades representativas de los intereses económicos y sociales de la Región de Murcia, así como de los consumidores y usuarios. h) Un representante del Consejo de Participación Ciudadana, designado por dicho órgano. i) Un representante de la Federación de Municipios de la Región de Murcia. j) Dos representantes sindicales, uno por cada una de las centrales sindicales mayoritarias. k) Un representante de las organizaciones empresariales”. El apartado siguiente añade que “La persona titular de la presidencia del Consejo será nombrada por el Consejo de Gobierno por un periodo de 5 años no renovable, entre personas de reconocido prestigio” por “la Asamblea Regional de entre los candidatos propuestos por los diferentes grupos parlamentarios. El candidato designado deberá

funciones, entre otras, y en lo que aquí interesa, “[c]onocer de las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información”.

## 2. NATURALEZA Y OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

### 2.1. Una vía de impugnación especial y potestativa

El artículo 28.1 LTPCRM establece que “las resoluciones expresas o presuntas dictadas en materia de acceso a la información pública son directamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la reclamación a la que se refieren los apartados siguientes”. El apartado 2º prevé que “con carácter potestativo, y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa, podrá interponerse reclamación ante el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia” que “se regirá por lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y por lo previsto en esta ley”. En definitiva, estamos 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 de otra parte, y como señala el artículo 23.1 LTAIPBG, “sustitutiva de los recursos administrativos”, posibilidad amparada en el ordenamiento vigente por el 112.2 LPAC.

### 2.2. Su objeto. Las resoluciones excluidas

Las Leyes de Transparencia son claras en su delimitación del objeto de esta reclamación, “las resoluciones expresas o presuntas dictadas en materia de acceso a la información pública” por los sujetos incluidos en sus ámbitos de aplicación, en el caso de la Región de Murcia en el artículo 5 LTPCRM<sup>383</sup>, con las excepciones que ellas mismas disponen. Cualquier otra pretensión le es ajena, como recuerda el CTRM ante impugnaciones de contenido muy

---

obtener una mayoría de 2/3 de los miembros de la Asamblea Regional en una primera votación o mayoría absoluta en una segunda votación”.

<sup>383</sup> De esta forma, el CTRM ha inadmitido, por tratarse de sujetos no incluidos en ese ámbito de aplicación, la reclamación planteada frente al “Obispado de la Diócesis de Cartagena” (R 28/2019), “la Iglesia Parroquial Católica de Alguazas con el fin de tener acceso a la información obrante en sus archivos” (R 46/2021), o entidades del sector público estatal como la Gerencia territorial del Catastro (RR 58/2017 o 8/2018), la Confederación hidrográfica del Segura (R 2/2020) o comunidades de regantes (RR 70/2017, 59/2019, 4/2020 o 47/2021).

dispar pero que, en todo caso, exceden de la revisión de una resolución de acceso a la información<sup>384</sup>. En otros términos, esta resolución opera como presupuesto necesario de la reclamación, por lo que si aquella no existe, esta no puede prosperar<sup>385</sup>. De otra parte, marca los límites de la revisión que, como expresa el CTRM en el mismo sentido que el resto de entidades control<sup>386</sup>, “no puede ampliarse ni extenderse más allá de la solicitud inicial de acceso a la información contra la que se reclama”<sup>387</sup>.

Las 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 28.2 LTPCRM, en el mismo sentido que el 23.2 LTAIPBG, precepto de carácter básico, establece que “no cabrá formular esta reclamación contra las resoluciones expresas o presuntas dictadas por las instituciones señaladas en el artículo 5, apartados 1 d) y 2”;

esto es, las resoluciones del Consejo Jurídico y del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y las de la Asamblea Regional.

Debe añadirse que, como se analiza en este mismo estudio, en la Comunidad de la Región de Murcia no rige la exclusión existente a nivel estatal y en otras Comunidades, como Andalucía, resultante de una interpretación de la disposición adicional 1<sup>o</sup>.2<sup>a</sup> LTAIPBG, según la cual 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 esa normativa, quedando excluida, por consiguiente, la reclamación prevista en las Leyes de Transparencia. Para el CTRM, acertadamente a nuestro juicio y como ya ha reconocido el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de marzo de 2022 (312/2022), el que el acceso se haya ejercido no bajo el régimen general de la LTAIPBG o el de la LTPCRM, sino del previsto en otras disposiciones, no excluye la posibilidad de hacer uso de la vía de especial de impugnación recogida en las Leyes de Transparencia.

---

<sup>384</sup> Como puede comprobarse, entre otras, en las RR 4/2016, 18/2016, 21/2017, 115/2020 o 59/2021.

<sup>385</sup> En tal sentido, RR, entre otras 13/2018, 137/2018, 23/2019 o 45/2019.

<sup>386</sup> Como puede comprobarse, entre otras, en RR 164/2019, 252/2019, 329/2019, 78/2021, 96/2021 o 515/2021 del CTPD; o 275/2019 o 130/2021 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

<sup>387</sup> RR 46/2016, 62/2017, 32/2018 o 4/2019.

### 3. INTERPOSICIÓN DE LA RECLAMACIÓN

Como señalamos, el artículo 28.1 LTPCRM dispone que “esta reclamación se regirá por lo establecido en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, y por lo previsto en esta ley”. En el estudio de esta fase inicial del procedimiento debe llamarse la atención sobre los siguientes extremos:

#### 3.1. Contenido del escrito y medios de presentación

La LTAIPBG y LTPCRM no determinan, a diferencia de otras disposiciones autonómicas<sup>388</sup>, el contenido del escrito de interposición de la reclamación ni los medios para su presentación, ante lo que habrá que acudir, tratándose, como es lo habitual, de sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta disposición, a la LPAC. Las reclamaciones podrán presentarse, pues, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.4 de esta disposición y el escrito de interposición deberá contar con las determinaciones que establece su artículo 115.1, precepto inserto en el ámbito de los “principios generales” de los recursos administrativos. Son las siguientes: “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; el acto que se recurre y la razón de su impugnación”. Este último extremo suscita especiales dudas al encontrarnos ante reclamaciones que tienen por objeto resoluciones dictadas en procedimientos en los que la solicitud no exige motivación, de ahí que se haya considerado que su incorporación “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

---

<sup>388</sup> Es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública de Canarias que en su artículo 53.2 establece el contenido de ese escrito: a) La “identificación de la persona interesada”; b) “La indicación de la resolución expresa contra la que se reclama, o de la solicitud que ha sido denegada por silencio administrativo”; c) “Los motivos por los que se reclama”; y d) “La dirección de contacto a la cual puedan dirigirse las comunicaciones a propósito de la reclamación”.

solicitud”<sup>389</sup>. Se trata, no obstante, de una cuestión que, como hemos podido comprobar, no genera ninguna controversia. El análisis de las resoluciones del CTRM y de otras entidades de control 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.

### 3.2. Plazo

La reclamación ha de interponerse, como establece el artículo 24.2 LTAIPBG, “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”, cuyo cómputo se ha de efectuar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30.4 LPAC<sup>390</sup>. Debe señalarse, sin embargo, la clara posición del CTRM que, en el mismo sentido que estableciera el CTBG en su Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero, que expresamente declara compartir<sup>391</sup>, mantiene, en un criterio, además, ya avalado judicialmente<sup>392</sup>, que la reclamación frente “a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”<sup>393</sup>.

La reclamación interpuesta con incumplimiento del plazo establecido es extemporánea y, en consecuencia, deberá inadmitirse<sup>394</sup>.

<sup>389</sup> En tal sentido, FERNÁNDEZ RAMOS, S. (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 20).

<sup>390</sup> Como manifiesta, por ejemplo, R 21/2018.

<sup>391</sup> Criterio 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.

<sup>392</sup> SSJCCA n.º 4, de 17 de julio de 2017 (93/2017), y n.º 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 FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M<sup>a</sup>., 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*, n.º 49/2018, p. 16).

<sup>393</sup> RR 28/2018 o 36/2021.

<sup>394</sup> Como el Consejo hizo en sus RR 2/2017, 21/2018, 27/2020 o 38/2020.



### 3.3. Legitimación y representación

La LTAIPBG no determina, tampoco lo hace la LTPCRM, quiénes están legitimados para presentar esta reclamación. Una condición que no obstante, y en aplicación del artículo 112.1 LPAC, cabe atribuir a quien había presentado la solicitud de acceso a la información cuya denegación se impugna, como entiende el CTRM al inadmitir, por falta de legitimación, la reclamación presentada por una persona distinta a la que había formulado esa solicitud<sup>395</sup>, criterio que comparte con otras entidades de control<sup>396</sup>. Nada impide, en estos supuestos, que la reclamación vuelva a plantearse por la persona legitimada si aún existe plazo para ello, lo que siempre ocurrirá en los casos de resoluciones presuntas<sup>397</sup>.

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<sup>398</sup>.

### 3.4. Subsanación

Ante la existencia de carencias o irregularidades en el escrito de reclamación, el Consejo concede al recurrente, en aplicación del artículo 68.1 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”. Así lo ha hecho en relación con las deficiencias en la representación que se dice ostentar<sup>399</sup>, la falta de presentación con la reclamación de la solicitud desestimada presuntamente<sup>400</sup>, o la ausencia de la debida claridad en “el objeto concreto” de la pretensión<sup>401</sup>.

### 3.5. La acumulación de reclamaciones

En los supuestos, no infrecuentes, en los que el Consejo advierte la existencia de distintas reclamaciones que, en términos del artículo 57 LPAC,

---

<sup>395</sup> R 14/2019.

<sup>396</sup> Como puede comprobarse en las RR 83/ 2017, 149/2018, 383/2018, 107/2020 o 255/2020 del CTPD; o 116/2017 del Comisionado de Transparencia de Canarias.

<sup>397</sup> Como señala, por ejemplo, la R 83/2017 del CTPD.

<sup>398</sup> En tal sentido, RR 15/2016 o 31/2016.

<sup>399</sup> RR 15/2016, 31/2016, 65/2017 o 22/2018.

<sup>400</sup> RR 72 y 73/2017, 7/2019 y 13/2020.

<sup>401</sup> RR 69/2017 y 88/2021.

“guardan una identidad sustancial e íntima conexión”, procede, en aplicación del precepto, a su acumulación para que sean resueltas conjuntamente<sup>402</sup>.

#### 4. LA TRAMITACIÓN

Cabe recordar, de nuevo, que el artículo 28.2 LTPCRM dispone que la reclamación se registrará por lo establecido en la LTAIPBG, cuyo artículo 24.3 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 LPAC. De acuerdo con este régimen normativo, son trámites propios del procedimiento en vía de reclamación los siguientes:

4.1. Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama

Aunque la LTAIPBG no prevé expresamente la solicitud 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 CTRM, en el mismo sentido que otras entidades de control<sup>403</sup>, lo emplaza siempre, lo que no apoya en precepto legal concreto, para que dé cumplimiento a este trámite, ponderando el valor de estas alegaciones que “pueden venir a defender y reforzar los hechos o motivos que justifican en derecho la resolución dictada, con el fin de que se mantenga y no sea anulada” la resolución dictada<sup>404</sup>. Ahora bien, por los datos que las propias resoluciones ofrecen, no parece que el Consejo requiera también el envío del expediente generado por la solicitud de acceso, como sí hace, por ejemplo, el Consejo andaluz<sup>405</sup>, y se viene reivindicando a nivel doctrinal<sup>406</sup>.

---

<sup>402</sup> Por ejemplo, RR 24, 25 y 27/2017 o 35 y 36/2020.

<sup>403</sup> Numerosas resoluciones del CTBG dan cuenta de la importancia de estas alegaciones y critican, en su caso, la falta de respuesta de la Administración. En este sentido, y entre otras muchas, RR 47/2021, 199/2021, 231/2021, 232/2021 o 257/2021,

<sup>404</sup> R 34/2020.

<sup>405</sup> Como puede comprobarse, por ejemplo, en sus RR 242/2021, 308/2021 o 314/2021.

<sup>406</sup> Así lo hace MARTÍN DELGADO, I., para quien esa falta de solicitud del expediente, afirmación que hace a partir de la doctrina del CTBG, 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

## 4.2 Audiencia a terceros afectados

El artículo 24.3 LTAIPBG recoge, como trámite necesario del procedimiento seguido en vía de reclamación, 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”. No hemos encontrado ninguna resolución del CTRM en la que se dé cuenta del cumplimiento por su parte de este trámite. En realidad, y como demuestra el análisis de la doctrina del resto de entidades de control, constituye un trámite muy poco frecuente<sup>407</sup>. Y es que cuando la autoridad de control advierte la existencia de terceros posiblemente afectados por la entrega de la información que se discute, en vez de otorgar ella el trámite, lo normal es que opte por retrotraer el procedimiento seguido en vía de petición al momento en el que debió darse esa audiencia<sup>408</sup>. Cabe, desde luego, valorar si, en tales casos, lo procedente no sería que la autoridad de control, en aplicación del artículo 24.3 LTAIPBG, oiga a esos terceros afectados cuyo parecer no consta en el procedimiento de acceso, si es que no se ha reclamado contra una resolución presunta. Una solución que salvaguarda sus intereses sin necesidad de ordenar una retroacción del procedimiento que supondrá, cuanto menos, una dilación en el acceso y que puede conducir a una nueva reclamación. En cualquier caso, 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 LPAC<sup>409</sup>.

Cabe advertir que la audiencia establecida en el artículo 24.3 LTAIPBG constituye, como es notorio, un trámite diferente, aun cuando responda a un mismo fin, al impuesto, para el caso igualmente de posibles terceros afectados, por el artículo 19.3 en los procedimientos seguidos en vía de petición, como señala una jurisprudencia que, tras algunas dudas iniciales, parece decantada en favor de la interpretación que, como resulta de una

---

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.), INAP, Madrid, 2016, pp. 386-387).

<sup>407</sup> Son, en efecto, excepcionales las que aparecen. Es el caso, entre los pocos que se encuentran, de la R 8/2019 del CTPD.

<sup>408</sup> Como puede comprobarse en las RR 470/2020 y 884/2019 del CTBG.

<sup>409</sup> En tal sentido, Sentencia 44/2016 del JCA n.º 8 de Sevilla, que resuelve el recurso interpuesto contra la R. 32/2016 del CTPDA.

lectura conjunta de ambos preceptos, considera que el incumplimiento, en su caso, del trámite de audiencia en el procedimiento de acceso a la información no justifica su falta, de ser necesario, en el posterior de reclamación, pues ante terceros que puedan verse afectados por la información objeto de reclamación, la autoridad de control ha de darles audiencia, tal y como le exige el artículo 24.3 LTAIPBG<sup>410</sup>.

#### 4.3. Otros posibles trámites

Tampoco hemos visto que se haya planteado al CTRM 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 judicialmente<sup>411</sup>, y que, sin duda, es el correcto en aplicación de lo establecido en la LPAC<sup>412</sup>, 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”<sup>413</sup>.

La LTAIPBG, lo que la ha hecho merecedora de alguna crítica doctrinal<sup>414</sup>, no prevé la realización de pruebas, aunque no se aprecian inconvenientes para su práctica con el límite fijado en el artículo 118.1 LPAC que impide que, en vía de recurso, puedan desarrollarse 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

---

<sup>410</sup> Sobre el particular puede verse BARRERO, C., “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, *op. cit.*, pp. 724-727.

<sup>411</sup> SJCCA n.º 2, de 22 de junio de 2017 (46/2017), confirmada en apelación por la SAN de 23 de enero de 2018 (60/2017).

<sup>412</sup> No faltan, sin embargo, autores que, como FERNÁNDEZ RAMOS, S. (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 26) o RAMS RAMOS, L. (“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.

<sup>413</sup> 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 de aplicación el artículo 82.4 de la LPAC, aunque, como ya expuse, 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 “hayen 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).

<sup>414</sup> Concretamente, de la de MARTÍN DELGADO, I. (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario útil y ¿eficaz?”, *op. cit.*, p. 387).

resoluciones del CTRM, 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.

## 5. LA TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La forma normal de conclusión del procedimiento es 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”<sup>415</sup>. La Ley, tampoco lo hace la LTPCRM, no se pronuncia sobre su contenido, aunque es claro, y así lo demuestra el análisis de las resoluciones del CTRM, 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 inadmisión.

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, normalmente ante la existencia de esta circunstancia y en cumplimiento del artículo 94 la LPAC, se acepta el desistimiento del reclamante<sup>416</sup>. 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 del que la recibe de acuerdo con el artículo 19.1 y 4 de la LTAIPBG, o la audiencia a terceros posiblemente afectados por la información objeto de la solicitud al amparo, en este caso, con lo dispuesto en el apartado 3º del mismo precepto.

---

<sup>415</sup> Este silencio negativo ha sido valorado en términos críticos por autores como PÉREZ SARRIÓN, L., 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”, ALMONACID LAMELAS, V., (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, El Derecho Editores, S.A., Madrid, 2015, pp. 184-185).

<sup>416</sup> Como, por ejemplo, sucede entre las RR 31/2015, 1/2016, 13/2016, 6/2017, 174/2018 o 113/2020.

Las resoluciones del CTRM se notificarán a las partes, tras lo cual, y como disponen los artículos 24.5 LTAIPBG y 28.3 LTPCRM “se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos que se establezcan reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados”. Igualmente, y por el titular de la presidencia del Consejo, se comunicarán al Defensor del Pueblo. A pesar de que los términos de esta publicación no se han concretado, ni a nivel estatal ni autonómico, el CTRM, como también lo hacen el resto de autoridades independientes, viene, desde su misma creación, dando publicidad a sus resoluciones, contribuyendo, de esta forma, a la consecución de los propios objetivos que inspiran este sector del ordenamiento, así como, de otra parte, a reducir la litigiosidad en la materia, 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.

## **IX. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO**

La disposición adicional primera de la LTAIPBG regula las “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”<sup>417</sup>. 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 aplicable en todos los demás supuestos, incluyendo el acceso por terceros a información de procedimientos en curso o el acceso por el interesado a procedimientos finalizados<sup>418</sup>. La clave, pues, no está en que unos sujetos –

---

<sup>417</sup> “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”.

<sup>418</sup> 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

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–<sup>419</sup>. 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 administrativa<sup>420</sup>. En caso de que se cumplan estas tres condiciones inadmite la reclamación, sin considerar que quepa aplicar la normativa de procedimiento, pero complementada supletoriamente con la garantía de la reclamación.

Estos mismos requisitos han sido asumidos y aplicados por el CTRM<sup>421</sup>.

---

*(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).*

<sup>419</sup> 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, op. cit.*; 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; o FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, *Revista española de la transparencia*, n.º 12, 2021.

<sup>420</sup> Doctrina general del CTBG. Por todas, R 95/2015.

<sup>421</sup> Así, señala: “En línea con el criterio mantenido por el CTBG (C.I./008/2015, de fecha 12 de noviembre), este Consejo entiende que únicamente cuando exista una normativa que determine una regulación propia y específica de acceso a la información en una determinada materia podrá aplicarse directamente la misma y, por tanto, la LTAIBG opera como derecho supletorio. Queda, pues, extramuros de dicha disposición cualquier otra norma que no contenga un régimen específico de acceso, por más que la misma regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento” (R 27/2016, en la que un denunciante que pretende obtener acceso al expediente sancionador tramitado y ya resuelto a que dio origen su denuncia y el CTRM estima que carece de la condición de interesado y el procedimiento ya no está en curso, por lo que estima la reclamación, previa disociación de datos personales). La misma doctrina en RR 17/2018, 42 a 2013/2018, 3, 5, 13, 18, 22, 39, 43, 44 y 57/2019 y 62, 75, 78, 79, 88, 108, 121 y 122/2020, (solicitudes de interesados en procedimiento de selección del personal en curso); RR 10 y 17/2019 (solicitudes de interesados en procedimiento de selección del personal en curso); RR 27, 49 y 89/2021 (solicitudes de interesados en procedimientos en curso de declaración de bienes de interés cultural); R 72/2021 (solicitud por un interesado en el procedimiento que ha instado para el reconocimiento de su antigüedad en el escalafón como policía local).



## 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 información.

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.

—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 información. 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.

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 quedaran 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 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 CTBG ha reconocido la condición de normativa específica a la que regula los registros<sup>422</sup> o a la normativa sobre protección de datos respecto al acceso por el propio afectado a sus datos personales –o la sanitaria en relación con el acceso al historial clínico– siempre que no incluya también otra información de terceros o no personal<sup>423</sup>.

---

<sup>422</sup> El CTBG ha indicado 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 propio CTBG. 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 u 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).

<sup>423</sup> Así, el CTBG, en las RR 513/2016, 14/2019, 114/2019, 124/2019, 501/2019, 728/2019, 801/2019, 75/2020 o 91/2020 y, sobre acceso al historial clínico, RT 317/2017.

El CTRM ha hecho suyo este Criterio interpretativo<sup>424</sup>.

Así, ha descartado que la normativa de contratación diseñe un régimen específico de acceso a la información, en el sentido de la disposición adicional primera, apartado segundo de la LTAIPBG y, por tanto, ha concluido que cualquiera puede solicitar información contractual apelando a la normativa de transparencia, siendo competente el CTRM para conocer de las reclamaciones que puedan interponerse<sup>425</sup>. Ahora bien, cuando se trata de solicitudes de licitadores en el marco de un recurso contra la adjudicación, sí considera que son de aplicación las reglas de la normativa de contratos, y no las normas de transparencia, e inadmite las reclamaciones por falta de competencia<sup>426</sup>.

---

<sup>424</sup> Véase, por ejemplo, R 33/2018: “Siguiendo el criterio interpretativo 8/2015 del Consejo de Transparencia Estatal respecto a esta cuestión, la disposición adicional primera de la LTAIBG vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico. En consecuencia, sólo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias”.

<sup>425</sup> Resolución de la consulta C002/2016, de 7 de octubre de 2016. En este sentido, en la R 21/2020 señala que “[...] el acceso se deniega por entender que el solicitante no ostenta la condición de interesado, al no haber presentado oferta a la licitación, ya que la información solicitada se rige por su normativa específica, esto es, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Ciertamente es que la LCSP no reconoce a los ciudadanos ninguna legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación (artículo 48), examinar el expediente de contratación (artículo 52) o acceder a información adicional sobre los pliegos y demás documentación (artículo 138.3). Solo pueden hacerlo los interesados, es decir, aquellas personas que han concurrido al procedimiento de licitación. En el supuesto que nos ocupa, la empresa no ostenta la condición de interesado, lo que no justifica la denegación de la información solicitada al amparo de las leyes de transparencia, que no exigen ninguna legitimación especial al solicitante, como ya se ha indicado. El criterio que aplica el SMS para denegar la información solicitada es interpretar que la LCSP, cuando únicamente reconoce legitimación a los interesados para acceder al expediente de contratación, está regulando de forma completa esta cuestión, de forma que, al no haber ninguna laguna, no se puede aplicar supletoriamente la LTAIPBG para permitir que cualquier ciudadano pueda acceder a la información cuando se está tramitando el procedimiento de contratación. Criterio que no se comparte por este Consejo por considerar que la Ley de Contratos del Sector Público no establece un régimen específico de acceso a la información pública que desplace al régimen general de la Ley de Transparencia”.

<sup>426</sup> Así, en la R 33/2018 un licitador pide información sobre un procedimiento de contratación al que ha concurrido. El CTRM señala que: “Esta contratación se sujeta al régimen jurídico de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público o eventualmente, dependiendo del régimen transitorio de esta Ley, a la anterior ley que vino a sustituir a ésta”, y pasa a analizar “si la normativa específica por la que se regula el procedimiento en el que obra la documentación y en el que es interesado la reclamante, tiene regulado específicamente un derecho de acceso a la información”, teniendo en cuenta en primer lugar “los derechos que todo interesado en un procedimiento otorgan la Ley 39/2015 reguladora del Procedimiento Administrativo Común en sus artículos 13 y 53[...]” y “[...] ya en terreno específico de las garantías contempladas en la normativa específica reguladora del régimen de la contratación pública, en el seno del recurso especial que interpuso el ahora reclamante,

También ha descartado que la normativa sanitaria<sup>427</sup> o la de fundaciones<sup>428</sup> contenga una regulación específica del acceso a la información.

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 reservado<sup>429</sup>. La respuesta ha sido dispar en

---

ante el Tribunal de Recursos Contractuales ha de aportarse el expediente administrativo completo, pudiendo el recurrente plantear las acciones correspondientes para la observancia de esta previsión. Así lo permite el artículo 29 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre”. Concluye que “[...] a los efectos de la obtención de la información que se reclama, la normativa específica que regula el procedimiento en el que participa el reclamante, y es interesado, dispone de mecanismos legales suficientes para que pueda, acceder a toda la información a la que tiene derecho” [...] “encontrándonos ante el ejercicio de un derecho que se encuentra reconocido en las propias normas de procedimiento. Son, por lo tanto, las normas del procedimiento administrativo de contratación, en el que se desarrolló el expediente y se generó la información sobre la que se interesa ahora el reclamante las que serían de aplicación”.

<sup>427</sup> R 59/2016: “El derecho a la información en el ámbito sanitario, con las prevenciones necesarias para asegurar el anonimato y la protección de los datos de los pacientes, está reconocido en diversas normas de ámbito sanitario. [...] No obstante, en la legislación sectorial sanitaria, aparte de reconocer el derecho a la información a ciudadanos, usuarios y pacientes del sistema público de sanidad, no regula un especial régimen jurídico de acceso a la información, por lo que resulta de aplicación supletoriamente, la LTAIBG y la LTPC en nuestro ámbito regional”.

<sup>428</sup> R 32/2020: “La normativa aplicable en la materia constituida por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, regula en el capítulo VIII el Registro de Fundaciones de competencia estatal disponiendo en el artículo 37.1. que ‘los Registros de Fundaciones serán públicos, presumiéndose el conocimiento del contenido de los asientos’. Por su parte, el Real Decreto 1611/2007, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal establece en el artículo 5.1 que ‘el Registro es público para quienes tengan interés en conocer su contenido. El derecho de acceso al Registro se ejercerá teniendo en cuenta las previsiones que al respecto se contienen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre’, reconociendo el artículo 13.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas el derecho de las personas al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico. Por lo tanto, se considera que la regulación aludida no contiene una normativa específica en materia de acceso de acuerdo a los requisitos y condicionantes establecidos en el criterio interpretativo nº 8 de 2015 aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”.

<sup>429</sup> 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

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 reclamaciones<sup>430</sup>. 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 información<sup>431</sup>, a resultas de lo cual el CTBG asumió esta doctrina, y comenzó a analizar en cada supuesto si se trataba de información con trascendencia tributaria, a los efectos de aplicar la LGT en caso afirmativo o la LTAIPBG en caso negativo, discutiéndose en algunos supuestos el propio concepto de la “relevancia tributaria”, y denegándose su concurrencia cuando se trata de información anonimizada o estadística<sup>432</sup>.

---

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”.

<sup>430</sup> RR 104/2015 y 469/2015.

<sup>431</sup> La R 469/2015 fue impugnada y la SJCCA n.º 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 solo 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 permitió 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 n.º 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.

<sup>432</sup> 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

La doctrina se mostró muy crítica con esta exclusión de la información tributaria del ámbito de aplicación de la LTAIPBG<sup>433</sup>. Es más, no fue seguida por diversas Autoridades autonómicas, entre ellas, el CTRM, que considera que la Ley General Tributaria no establece tanto un régimen específico de acceso a la información tributaria, como la garantía de reserva y confidencialidad de los datos con transcendencia tributaria. De manera que no se trata de la aplicación automática del artículo 95 de la Ley General Tributaria, excluyendo el acceso de cualquier tipo de información, sino que, con base en las garantías de este artículo, es preciso realizar un análisis concreto que valore en qué medida los derechos e intereses de los obligados tributarios han de prevalecer sobre el derecho de acceso a la información<sup>434</sup>.

---

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.

<sup>433</sup> Así, para S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.<sup>a</sup> PÉREZ MONGUIÓ, (*El derecho al acceso a la información pública en España, 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 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.

<sup>434</sup> R 38/2021, en que se pide el acceso a información sobre justificantes de cobro de la tasa por distintas intervenciones de los bomberos por caída de cascos de la fachada de la Catedral de Murcia. En aplicación de esta doctrina, concluye que: “En el caso que nos ocupa, la tutela que se encomienda a la Administración Municipal Tributaria, de la confidencialidad y reserva de la información de los obligados tributarios, ha de salvaguardar, como a así se ha resuelto, que el sujeto pasivo de las tasas a cuyo recibo de cobro pretende tener acceso no se facilite. Por tanto, procede confirmar la resolución del Ayuntamiento de Murcia y desestimar la reclamación planteada”.

Sigue, así, la línea del Consejo andaluz<sup>435</sup> o de la Comisión catalana<sup>436</sup>. Finalmente, esta posición, que fue objeto de cuestionamiento, 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 transparencia<sup>437</sup>.

---

<sup>435</sup> Así, en relación a la información sobre 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 artículo 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 o 166/2019).

<sup>436</sup> RR 33/2017 o 299/2018.

<sup>437</sup> En primera instancia y apelación, los juzgados de lo contencioso-administrativo y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 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 n.º 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, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la SJCA n.º 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 n.º 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 Consejo andaluz, 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

Un aspecto muy polémico, sin duda, ha sido el de si, en los casos de materias que tienen una regulación específica, ha de reconocerse o no la competencia de las Autoridades de transparencia para conocer de una reclamación contra las resoluciones. Por nuestra parte, desde la aprobación de la LTAIPBG, hemos sostenido en múltiples escritos las razones de todo tipo que había para interpretar que la llamada a la supletoriedad de la normativa general de transparencia debía llevar al reconocimiento de las competencias de las nuevas Autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones en todos los sectores que no cuentan con un régimen específico de recursos<sup>438</sup>.

---

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, la 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)”.

<sup>438</sup> Nada más aprobarse la Ley, ya advertimos que el alcance de la supletoriedad prevista en la Disposición Adicional 1.2 no era evidente. En primer lugar, si se refería a todas las materias que tuvieran una regulación especial, o solo a la información ambiental y la reutilización, argumentando que el *iter* parlamentario y la adición del “en este sentido” abonaba la primera interpretación. En segundo lugar, el alcance mismo de la llamada a la supletoriedad, razonando que “[...] [p]robablemente el sentido de esta norma, en la mente del legislador, estuvo en extender las garantías de tutela por una autoridad independiente pero tampoco es tan evidente [...]” y augurando que “[s]ólo la práctica de las



El apartado tercero de la disposición adicional primera de la LTAIPBG hace alusión expresa, entre las materias que tienen una normativa específica de acceso, a la información ambiental, que, como es sabido, está constituida por la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que contiene una referencia al régimen común de recursos (administrativos y contencioso-administrativos)<sup>439</sup>. El CTBG o el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía inadmiten en estos casos las reclamaciones, mientras otras Autoridades de transparencia autonómicas<sup>440</sup> que, en línea con la doctrina unánime<sup>441</sup>,

---

autoridades independientes y, en su caso, la jurisprudencia, contribuirá a despejar estas incógnitas” (“Transparencia: aspectos generales”, en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, pp. 35-62, en pp. 54-55). El tema lo abordamos de forma monográfica en GUICHOT, E., “El ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I, GUICHOT, E., CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y MESÓN MANTERO, D., *Configuración legal, pp. actuación y funciones de las autoridades de transparencia: algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2019, pp. 71-123. También en GUICHOT, E., “Regulaciones especiales”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 739-854.

<sup>439</sup> Artículo 20.

<sup>440</sup> Su admisión fue liderada 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).

<sup>441</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M<sup>a</sup>. 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). 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, n.º 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 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, MARTÍN DELGADO, I. (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, *op. cit.*) 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, MONTESERIN HEREDIA, S. y PÉREZ GARCÍA, M. (“La protección del medio ambiente”, en AAVV, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 209-226, p. 223). Por nuestra parte, hemos defendido la competencia de las Autoridades de control, monográficamente, en GUICHOT, E., “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*

entienden que la llamada a la supletoriedad de la disposición adicional implica la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones. El propio Defensor del Pueblo de España se ha posicionado también a favor de la admisión de las reclamaciones en materia ambiental<sup>442</sup>. El CTRM, tras una doctrina inicial zigzagueante, ha optado también por reconocer su competencia<sup>443</sup>.

Otra materia que ha sido objeto de visiones discrepantes ha sido la referida al acceso a la información por los representantes políticos, que tiene su régimen específico en la normativa local. De nuevo el CTBG y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía han descartado su competencia, mientras que la han sostenido la mayoría de Autoridades autonómicas de transparencia<sup>444</sup> y de la doctrina<sup>445</sup>.

---

*Derecho Ambiental*, n.º 33, 2016, pp. 125-162; “La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística”, *Revista Española de la Transparencia*, n.º 4, 2017, pp. 13-29

<sup>442</sup> 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”.

<sup>443</sup> Reconoce su competencia en la R 36/2015, por una interpretación errónea de la doctrina del CTBG; la niega, acomodándose ahora sí a la mencionada doctrina en la R 63/2017; la vuelve a reconocer, ahora con apoyo en la interpretación del Consejo Transparencia de Castilla y León en la R 14/2020 y ya mantiene esta postura, apoyándose también en la doctrina de la Comisión de Garantía del Derecho de acceso a la Información Pública de Cataluña, en la R 33/2020.

<sup>444</sup> Lideradas 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), 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) o el Consejo de Transparencia de Aragón (R 6/2017).

<sup>445</sup> Según MARTÍN DELGADO, I. (“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 BLANES CLIMENT, M. A. (“Los concejales pueden presentar la reclamación prevista en las leyes de transparencia”, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*, 8 de febrero de 2017, en <https://miguelangelblanes.com/2017/02/08/los-concejales-pueden-presentar-la-reclamacion-prevista-en-las-leyes-de-transparencia/#:~:text=Si%20el%20concejal%20solicita%20la,NO%20se%20admite%20la%20reclamaci%C3%B3n>) 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,

Recentísimamente, se ha posicionado al respecto el Tribunal Supremo. Así, en un pronunciamiento contundente, considera que la existencia de regulaciones específicas es plenamente compatible con la reclamación potestativa ante la correspondiente Autoridad de transparencia, lo que no

---

y al principio de igualdad, a la vista de que la interpretación de las Autoridades de transparencia difiere en este punto. RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M. (“Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista de Derecho Constitucional*, n.º 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 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*, n.º 49), funcionaria del Ministerio de Política Territorial y Función pública (2018). Por nuestra parte, desde la entrada en vigor de la Ley defendimos que “en ningún caso, los concejales, como representantes de los ciudadanos democráticamente elegidos, pueden entenderse situados en peor condición para acceder a la información municipal que los propios ciudadanos. Esta regla debe proyectarse sobre cualquier interpretación de las reglas establecidas en la LBRL o en el ROD” (GUICHOT, E., “La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 90, 2014, pp. 15-56, p. 53; reiteré esta argumentación en “El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local”, *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, n.º 18, 2015, pp. 2136-2149, p. 2148, y en “La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales”, en VILLORIA MENDIETA, M. (dir.) *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 2017, pp. 105-125, p. 122). Una vez comenzó a aplicarse la normativa de transparencia, añadí la advertencia de que “[...] [l]as autoridades de control están considerando mayoritariamente que si la solicitaron en su calidad de concejales, en aplicación de la disposición adicional primera de la LTBG, han de impugnar por los cauces propios (recurso administrativo de reposición y recurso contencioso-administrativo y en su caso recurso de amparo). Si por el contrario invocaron la normativa sobre transparencia –como un ciudadano más– si pueden presentar reclamación ante la autoridad independiente” (“Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º extra 107, 2, 2017, pp. 555-583, p. 581). Más tarde, realicé un estudio monográfico sobre la concreta cuestión de la competencia de las Autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones formuladas por representantes políticos (“El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 8, 2017, pp. 27-48).

constituye ninguna técnica de “espiguelo” normativo sino consecuencia directa de las previsiones de la propia Ley de Transparencia y Buen Gobierno, en la que se contempla su aplicación supletoria incluso en aquellos ámbitos en los que existe una regulación específica en materia de acceso a la información. Considera también que la reclamación es sustitutiva del recurso de alzada, allí donde cabe, pero compatible con el recurso potestativo de reposición, previsto expresamente en la Ley de Transparencia catalana, lo cual resulta muy discutible a la vista del tenor del artículo 23 LTAIPBG, que prevé la sustitución de los recursos administrativos, sin distinguir entre unos y otros, posibilidad que de hecho se contempla en la LPAC, al igual que se contemplaba en su precedente la LRJAP-PAC<sup>446</sup>.

---

<sup>446</sup> Se trata de la STS de 10 de marzo de 2022 (312/2022), que resuelve un recurso de casación interpuesto contra 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 en el caso de una reclamación formulada por un representante local, que calificaba el razonamiento de la mencionada Comisión de “impecable” y su respuesta de “extensa y sobradamente fundamentada”, y calificaba 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”.

## 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.

BARRERO RODRÍGUEZ, C., “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”, BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J. (coord.), *La reforma de la regulación de Transparencia y Buen Gobierno en España*, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, Madrid, 2022.

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

BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

BLANES CLIMENT, M. A., “Los concejales pueden presentar la reclamación prevista en las leyes de transparencia”, *Blog de Transparencia y Gobierno Abierto*, 8 de febrero de 2017, en <https://miguelangelblanes.com/2017/02/08/los-concejales-pueden-presentar-la-reclamacion-prevista-en-las-leyes-de-transparencia/#:~:text=Si%20el%20concejal%20solicita%20la,NO%20se%20admite%20la%20reclamaci%C3%B3n>.

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, n.º 99-100.

COTINO HUESO, L., “Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, n.º 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., *Transparencia 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.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, *Revista española de la transparencia*, n.º 12, 2021.

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*, n.º 11/2020.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 45/2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.<sup>a</sup>, “Crónicas de Jurisprudencia: Transparencia y Bueno Gobierno”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 49/2018.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.<sup>a</sup>, *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.<sup>a</sup>, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

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 Autónoma* n.º 11/2019.

GUICHOT, E., “Cuánto hemos avanzado en materia de transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, n.º 5, 2017.

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 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*, n.º 33, 2016.

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 acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n.º 8, 2017.

GUICHOT, E., “El ámbito de competencia 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*, n.º 18/2015.

GUICHOT, E., “La aplicación de la Ley Andaluza de transparencia en las entidades locales”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 90, 2014.

GUICHOT, E., “La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales”, en VILLORIA MENDIETA, M. (dir.) *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, 2017.

GUICHOT, E., “La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística”, *Revista Española de la Transparencia*, n.º 4, 2017.

GUICHOT, E., “Límites a la transparencia que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales y su relación con el acceso de los interesados a la información: ¿garantizar la efectividad de los procedimientos o la libertad de decidir sin la presión de la mirada ajena?”, en COTINO HUESO, L. y BOIX PALOP, A. (coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, 2021.

GUICHOT, E., “Los límites de la transparencia y el derecho de acceso a la información”, 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.

GUICHOT, E., “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 94/2016.



GUICHOT, E., “Transparencia: aspectos generales”, en GUICHOT, E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014.

GUICHOT, E., “Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º extra 107, 2, 2017.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2022.

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*, n.º 49.

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.

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.

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.

MESEGUER YEBRA, J., “El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º 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 AAVV, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017.

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 Editores, S.A., Madrid, 2015.

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., “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 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*, n.º 160, diciembre de 2013.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista de Derecho Constitucional*, n.º 113, 2018.

RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, 2015.

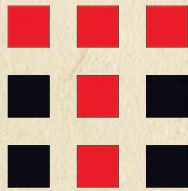
REY MARTÍNEZ, F., “Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, n.º 33, 2014.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS, D. (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.

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*, n.º 34, 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.



**CTRM**

**Consejo de la Transparencia  
de la Región de Murcia**

ISBN: 978-84-19398-37-6



9 788419 398376



**DIEGO MARÍN**