



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE LA REGIÓN DE MURCIA

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

EMILIO GUICHOT
CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

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



COMISIONADO DE TRANSPARENCIA
DE LA REGIÓN DE MURCIA

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

EMILIO GUICHOT • CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

2025

Primera edición, 2025

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.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del Copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamos públicos.

© Emilio Guichot Reina
Concepción Barrero Rodríguez

© **DM**

ISBN: 979-13-87830-56-4

Depósito Legal: MU 1963-2025

Edición a cargo de: Diego Marín Librero–Editor. S.L.
Merced, 25.30001–Murcia
Tfno. 968 24 28 29 / 968 23 75 78

PRÓLOGO

El derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares esenciales de las democracias, “sin información no hay democracia”. La ciudadanía necesita conocer, comprender, fiscalizar y participar activamente en la gestión de lo público, al igual que lo público necesita de ese activismo y participación de los ciudadanos para evitar su anquilosamiento y adaptarse a los tiempos.

La Transparencia se erige como una garantía indispensable para reforzar la confianza en las instituciones, promover una cultura administrativa responsable, abierta y cercana. Contribuyendo a evitar con ello la desafección burocrática y política de los ciudadanos, que es contraria a la preservación de un estado democrático.

El Comisionado de Transparencia de la Región de Murcia, consciente de este desafío y de la creciente complejidad que entraña la aplicación práctica del derecho de acceso a la información pública, presenta este libro con el propósito claro de fomentar la transparencia y ofrecer un marco sólido, riguroso y accesible que oriente tanto a la ciudadanía, como a los profesionales de la administración en el ejercicio y defensa del derecho a saber.

A través de estas páginas el lector encontrará no sólo un análisis detallado del marco jurídico vigente, sino también de las resoluciones que se han ido generando en estos últimos años en por los órganos garantes de la Transparencia en la Región de Murcia, tanto del extinto Consejo de Transparencia de la Región de Murcia, como de la Comisión de Transparencia de la Región de Murcia que viene a sustituir al anterior en materia de Reclamación de Derecho de Acceso a la Información Pública.

Este libro aspira a convertirse en una herramienta útil y cercana, capaz de facilitar la comprensión de un derecho que, aunque jurídicamente consolidado, sigue estando en continua evolución y perfeccionamiento.

La transparencia no es un destino, sino que debe ser un camino que se recorre con convicción, responsabilidad y diálogo constante. La administración no sólo debe ser eficaz y eficiente, sino que debe ser más abierta, más justa, más participativa y más digna de la confianza pública.

Con el deseo que esta obra sea provechosa y contribuya a seguir construyendo una Región de Murcia más transparente, más accesible y más orientada al servicio de sus ciudadanos.

Quedando agradecida a sus autores por su contribución, los Catedráticos de la Universidad de Sevilla, D. Emilio Guichot y Concepción Barrero Rodríguez.

En Murcia, a 14 de noviembre de 2025

Natalia Sánchez López

Comisionada de Transparencia de la Región de Murcia

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
ÍNDICE	9
I. CUESTIONES GENERALES	15
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	15
2. Características diferenciales de la LTPCRM	18
3. La publicidad activa y su relación con el derecho de acceso a la información pública.....	24
II. EL OBJETO DEL DERECHO	27
1. El objeto del derecho es la información pública, no los documentos.....	27
2. El acceso no se limita a la información contenida en procedimientos terminados	28
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”.....	29
4. La existencia de la información: “presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho”	30
5. La vinculación de la información con la finalidad de la Ley	34
6. La información objeto de publicidad activa puede ser solicitada a través del ejercicio del derecho de acceso	36
III. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO.....	37
IV. ANTE QUIÉNES PUEDE EJERCERSE: EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY	38
1. Administraciones territoriales y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas	38
2. Otras entidades del sector público: sociedades mercantiles y fundaciones.....	39
3. Los consorcios y asociaciones constituidas por Administraciones Públicas y otros organismos y entidades recogidos en la Ley.....	41

4. Los sujetos sometidos a la Ley en la actividad sujeta al Derecho Administrativo	42
4.1. Las Corporaciones de Derecho público y entidades asimilables	42
4.2. Otras instituciones y entidades de la Región de Murcia. En particular, la Asamblea regional.....	45
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.....	53
3. Límites que protegen la integridad de los procedimientos administrativos y judiciales	53
4. Límites conectados con la protección de derechos e intereses de contenido económico	60
5. El límite de la privacidad	67
5.1. Alcance y normativa aplicable.....	67
5.2. Categorías de datos personales	69
5.3. La disociación y el acceso parcial	88
5.4. La aplicación posterior de la normativa sobre protección de datos.....	90
VI. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	91
1. La iniciación del procedimiento. La solicitud de acceso	91
1.1. Contenido.....	91
1.2. Medios de presentación	94
1.3. Su posible subsanación	95
1.4. La inadmisión de la solicitud	96
2. La tramitación	119
2.1. La remisión de la solicitud a un sujeto distinto de aquel al que se dirige.....	120
2.2. La audiencia a terceros	123
2.3. Otros posibles trámites	125
3. La resolución.....	125
3.1. Competencia	125
3.2. Contenido y notificación.....	126
3.3. Plazo para resolver y notificar	129
3.4. El incumplimiento del plazo	130
3.5. La resolución extemporánea.....	138

VII. LA MATERIALIZACIÓN DEL ACCESO	143
1. Modalidades de acceso: el acceso “vía electrónica” como regla general.....	143
2. Momento en el que ha de ofrecerse el acceso.....	145
2.1. Su inmediatez como regla general.....	145
2.2 La dilación como consecuencia de la existencia de posibles terceros afectados.....	146
3. La información ya publicada	147
4. Características de la información que se ofrece	149
5. La gratuidad de la información.....	149
VIII. RÉGIMEN DE IMPUGNACIÓN.....	151
1. Consideraciones iniciales	151
2. Naturaleza y objeto de la reclamación.....	153
2.1. Una vía de impugnación especial y potestativa.....	153
2.2. Objeto	153
2.3. Su carácter revisor	154
3. Interposición de la reclamación	155
3.1. Contenido del escrito y medios de presentación	155
3.2. Plazo	156
3.3. Legitimación y representación	157
3.4. Subsanación.....	157
3.5. La acumulación de reclamaciones.....	157
4. La tramitación.....	158
4.1. Solicitud del expediente y alegaciones del sujeto frente al que se reclama	158
4.2 Audiencia a terceros afectados	158
4.3. Otros posibles trámites	159
5. La terminación del procedimiento.....	160
IX. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO.....	163
1. Acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso.....	163
2. Regímenes jurídicos específicos de acceso a la información	165
2.1 Reglas generales. El tratamiento de las normas sectoriales que prevén un principio general de confidencialidad	165
2.2 Las auténticas regulaciones específicas del acceso a la información pública	176
BIBLIOGRAFÍA CITADA	181

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 núm. 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	Comisionado de Transparencia de la Región de Murcia (hasta 2024, Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia; a partir del 10 de julio de 2024, las resoluciones citadas los son de la Comisión de Transparencia de la Región de Murcia, como órgano colegiado del Comisionado)
EARM	Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña.
JCA	Juzgado de lo contencioso-administrativo
JCCA	Juzgado central de lo contencioso-administrativo
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
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
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 (hasta el 10 de julio de 2024, Reclamación)
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
RT	Resolución territorial
S	Sentencia
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 disposición final octava de la LTAIPBG invoca indistintamente como títulos competenciales los artículos 149.1.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. El artículo 149.1.1.^a da cobertura al establecimiento de la garantía común de una autoridad de control independiente frente a la que pueden presentarse reclamaciones sustitutivas de los recursos administrativos. El artículo 149.1.13.^a fundamenta el título de “Buen Gobierno” y, en particular, las disposiciones encaminadas a garantizar el cumplimiento de la estabilidad financiera y presupuestaria. Finalmente, el artículo 149.1.18.^a ampara la regulación general de la transparencia y el acceso a la información pública, que forman parte del estatus administrativo del ciudadano. La experiencia legislativa de los países de nuestro entorno inmediato y la española precedente a la LTAIPBG es ilustrativa, con su regulación en el seno de las leyes que regulan las relaciones entre el ciudadano y la Administración —en nuestro caso, en la LRJAP-PAC de 1992—. No se trata, pues, de una regulación “sectorial”, sino de un derecho que forma parte, por decirlo en términos académicos, de la parte general del Derecho administrativo, o de lo que, dicho en términos constitucionales, constituye el “régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común”. Al respecto, puede defenderse que la regulación de la transparencia, del derecho de acceso y sus límites son «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», mientras que el “ejercicio del derecho de acceso” y el “régimen de impugnaciones” —este último, con el complemento del 149.1.1.^a— son “procedimiento administrativo común”, como parece haber entendido el propio Tribunal Constitucional¹.

¹ Lo ha dicho en relación con la previsión de silencio positivo prevista en la Ley de Transparencia de Aragón, frente al negativo de la LTAIPBG, en su STC 104/2018, de 4 de octubre, al entender que es una norma de procedimiento que cumple con la función típica de las normas de «procedimiento administrativo común»: «garantizar un tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas».

De este modo, el ámbito propio que ha quedado para las leyes autonómicas está en la ampliación de las materias sujetas a publicidad activa y la determinación de los medios para llevarla a cabo, en las disposiciones de organización y en las medidas para garantizar la eficacia del derecho (formación del personal, elaboración de guías ciudadanas, etc.) y en la creación de autoridades independientes de transparencia o la atribución de sus competencias a autoridades independientes ya existentes.

De este modo, tras la LTAIPBG se ha aprobado toda una batería de leyes autonómicas de transparencia². Estas iniciativas autonómicas dejan aún un margen de autonomía a las entidades locales que, básicamente, pueden ampliar aún más las materias objeto de publicidad activa, deben diseñar sus portales de transparencia y tomar decisiones en cuanto a la organización interna que permita llevar a efecto las determinaciones en materia de transparencia³.

La Región de Murcia fue una de las primeras en aprobar su Ley tras la promulgación de la LTAIPBG, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana. El EARM no contempla ninguna

² La primera de ellas la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Le siguieron la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja, la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Región de Murcia, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Canarias, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, 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 Comunidad Valenciana, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno de Galicia, que deroga la Ley de 2006, 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 sustituye a la Ley foral 11/2012, de 21 de junio), la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés del Principado de Asturias, la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación e la Comunidad de Madrid, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana (que sustituye a la Ley 2/2015, de 2 de abril). Solo Islas Baleares y País Vasco carecen de una ley autonómica de transparencia. El 1 de abril de 2025 el gobierno vasco aprobó un Anteproyecto de Ley de Transparencia. En todo caso, ha de constatar que el retraso en la aprobación de la LTAIPBG hizo que diversas Comunidades Autónomas tomaran la delantera, aprobando sus propias leyes sobre la materia. Es el caso de la Ley 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y buenas prácticas en la Administración pública gallega (ya derogada), de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra (también derogada) o de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, que incurre en algunas contradicciones con la Ley estatal.

³ Al respecto, hay que destacar que la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP, aprobó el 27 de mayo de 2014 una Ordenanza Tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización que, basada en buena medida en experiencias pioneras de algunos municipios, ofrece un modelo que puede inspirar a las ordenanzas locales que pueda aprobar cada entidad, si bien en parte cubierto por las leyes autonómicas que han establecido un trenzado de obligaciones de transparencia muy extenso en publicidad activa y recortado plazos de publicidad pasiva, haciendo que la Ordenanza suponga, en fin, una aportación adicional muy relativa. El 28 de noviembre de 2023 se aprobó una nueva Ordenanza tipo que va más allá del modelo inicial.

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”).

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 2015⁴. Por lo demás, cabe constatar que, a semejanza de la LTAIPBG, la LTPCRM contempló 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 Regional⁵.

⁴ 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 dejó 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.

⁵ Al respecto, pueden verse la 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 Ley ha sido modificada en diversas ocasiones. Dos de ellas, por leyes encaminadas específicamente a su reforma, la más reciente en 2024⁶, y otras dos por Leyes de Presupuestos, la última de las cuales de 2025⁷.

2. Características diferenciales de la LTPCRM

Como características diferenciales acogidas en la Ley autonómica en desarrollo de la LTAIPBG pueden dejarse consignadas las siguientes:

-Regula de forma más extensa que la normativa estatal de la publicidad activa, tanto en su versión original como, de manera aún más extensa, en su reforma de 2016, que amplió y detalló la información objeto de publicidad en materias como los recursos humanos, los contratos públicos las concesiones, las subvenciones o los presupuestos, imponiendo a los sujetos obligados la designación de un responsable de publicidad activa o regulando los principios de apertura de datos e interoperabilidad.

-En materia de límites, se remite a la LTAIPBG⁸, como hizo la mayor parte de leyes autonómicas, ya que la reducción de los límites conllevaría una desprotección de intereses públicos o privados amparados por la normativa básica⁹.

-Incluye un catálogo de “obligaciones derivadas del derecho de acceso”¹⁰, 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 resolver¹¹; 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

⁶ Así, por las Leyes 7/2016, de 18 de mayo y 1/2024, de 16 de diciembre.

⁷ Se trata de las Leyes 1/2017, de 9 de enero y 3/2025, de 23 de julio. La Ley de 2017 reguló el régimen presupuestario, de gestión económica y de contratación del Consejo de la Transparencia atribuyó al Consejo la competencia para elaborar su reglamento orgánico y de funcionamiento. La Ley de 2025 regula estas mismas materias para el Comisionado de Transparencia.

⁸ Artículo 25. En materia de protección de datos, añade que se estará también a lo establecido en la LOPD, entonces vigente.

⁹ 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”.

¹⁰ Artículo 24.

¹¹ 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”.

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; y al deber de facilitar la información solicitada en los plazos y en la forma y formato elegido, de acuerdo con lo establecido en sus disposiciones. Además, dispone 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 remite a la LTAIPBG en lo que hace a la materia regulada bajo el rótulo “ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, pero añade 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 materias¹². 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 privado¹³.

¹² Artículo 26.

¹³ 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, si se prevé expresamente el silencio positivo, lo cual es en sí un auténtico desajuste jurídico, por razones que hemos expuesto extensamente en otros trabajos (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 desajuste jurídico, que hemos denunciado desde un principio en muy diversos foros y escritos, debe constatar que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña ha aprobado unos criterios interpretativos sobre reclamaciones en caso de silencio administrativo, de 7 de enero de 2016, que son absolutamente elocuentes. Para dar respuesta al caos al que aboca la regulación del silencio positivo en esta materia, viene a interpretar que, ante el silencio, los interesados pueden presentar reclamación sin necesidad de manifestarse sobre si reclaman frente a una estimación o a una desestimación. Ahora bien, la reclamación debe presentarse en el plazo de un mes si el silencio es positivo y sin plazo si es negativo (sic). La Comisión de Garantías del Derecho de Acceso resolverá en un pronunciamiento sobre el fondo (ajeno pues a todo concepto de silencio). Alternativamente, si el interesado considera que el silencio es positivo, puede dirigirse a la Administración reclamando la entrega de información y, si no la recibe en el plazo de un mes, puede reclamar ante la Comisión (que, de nuevo, resuelve sobre el fondo, ajeno al concepto de constatación de una obligación de hacer nacida del silencio positivo). 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

-En relación con la formalización del acceso a la información pública, de nuevo la remisión a la Ley estatal se complementa con un interesante desarrollo autonómico pormenorizado, que analizaremos en su lugar correspondiente¹⁴.

-Incorpora en su Título V un completo régimen sancionador, frente a la mera mención en la LTAIPBG de que los incumplimientos reiterados de las obligaciones de publicidad activa y de la resolución en plazo de las solicitudes de acceso tienen la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

-Crea, 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. En una primera etapa, fue el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia, órgano colegiado que velaba también por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. La reforma de 2016 añadió que se configuraba 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 Murcia¹⁵. Su presidente era 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 debía 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 regularon también las causas tasadas de cese, y se previó que la condición de presidente era incompatible con el desempeño de cualquier alto cargo y con la pertenencia a un partido político, incompatibilidad esta última a la que la reforma de 2016 añadió los cuatro años anteriores a su elección¹⁶. Además, el Consejo integró a diferentes representantes institucionales¹⁷. La reforma de 2024

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.

¹⁴ Artículo 27.

¹⁵ Así lo reconoce el ATSJRM de 7 de abril de 2021, frente a una pretensión del demandante que le negaba personalidad jurídica propia.

¹⁶ Artículo 38.

¹⁷ 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

tuvo por objeto la supresión del Consejo de la Transparencia, y su sustitución por el Comisionado de Transparencia, órgano unipersonal, y por la Comisión de Transparencia, integrada en su seno, órgano colegiado más reducido y de carácter técnico, manteniendo el mismo sistema de elección del presidente.

La LTPCRM, como se verá en el epígrafe dedicado a los sujetos obligados, no es aplicable a las entidades locales. En esta 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 aún 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 local¹⁸. 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, solicitó informe al Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que 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 CTBG¹⁹. El CTRM hizo suyo el contenido de este informe y el 28 de febrero de 2017 se declaró

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.

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

¹⁹ Dictamen 25/2017, de 9 de febrero de 2017.

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 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 del CTRM de 14 de septiembre de 2020 puso fin a esta aporía. Constató 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 consideró 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. Estimó 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 local²⁰. Y ello pese a que una sentencia 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 una solicitud de acceso planteada ante un Ayuntamiento de la Región²¹. Consideró esta sentencia, acogiendo los argumentos del CTRM, que,

²⁰ 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.

²¹ 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

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 inconstitucionalidad²². La STS de 5 de abril de 2022 (3060/2020) resolvió un recurso de casación contra la aludida sentencia. Partió 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. 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 posibilidad de formular reclamaciones contra aquellas resoluciones de los Entes locales pertenecientes al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, porque de lo contrario “[...] 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 ulteriormente por el propio Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia [...] 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 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

más alcance, con vinculación jurídica, que el de cosa juzgada como excepción procesal, si concurriera identidad entre sujetos, objeto y causa, *ex* artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

²² 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”.

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 fuera la voluntad del legislador, al sector público local en el ámbito de aplicación subjetiva del conjunto de sus disposiciones²³. La reforma de 2024 hubiera sido una ocasión propicia para incluir una disposición tal.

3. 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 activa²⁴, esto es, en portales de transparencia o páginas webs de los respectivos sujetos obligados.

Sin entrar aquí en el extenso elenco²⁵, 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

²³ 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”.

²⁴ 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.

²⁵ 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).

que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en la lista de materias sometidas 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 tribunales²⁶.

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 activa²⁷, y, de hecho, en esos casos, ordena también la publicación²⁸, sin que quepa en ningún caso condicionar el acceso a la previa publicación en el respectivo portal de transparencia²⁹.

²⁶ Por todas, SJCCA núm. 1, de 10 de enero de 2020 (1/2020).

²⁷ R 68/2017, en la que se solicita el acceso a concesiones de transporte de viajeros por carretera.

²⁸ 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”.

²⁹ 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

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 ciudadanía³⁰. 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 obligatoria³¹.

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”.

³⁰ 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”.

³¹ 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 de la LTPCRM, la información pública, definida en su artículo 2.a), en términos similares a los del artículo 13 de la LTAIPBG³², precepto de carácter básico, 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 objeto del derecho es la información pública, no los documentos

Las Leyes de Transparencia, en el que para el CTBG constituye “un relevante salto cualitativo y cuantitativo respecto del régimen de acceso inmediatamente procedente”³³, 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 las Leyes de Transparencia se extienden a los “contenidos”³⁴, es evidente que el derecho alcanza a la información recogida en soportes de otra naturaleza lo que, tempranamente, permitió al CTRM manifestar, en el sentido ya destacado también por el Tribunal Supremo³⁵, que la “existencia o no de un documento administrativo..., es algo accesorio respecto del ejercicio del derecho que el reclamante demanda”³⁶. Ahondando en ello, pronunciamientos más recientes, así la R 25/2023, del Consejo, o las RR 8/2024 o 9/2024 de la actual CTRM manifiestan

³² Norma que dispone que se “entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

³³ Según sostuvo en su R 58/2021.

³⁴ Término sobre cuya difícil concreción ha llamado la atención la doctrina. 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).

³⁵ Sentencia de 2 de junio de 2022 (4116/2020).

³⁶ R 208/2018.

que el acceso puede tener por objeto: “documentos administrativos ya elaborados, ya sean actos administrativos propiamente dichos, definitivos –resoluciones, licencias, concesiones...-, o de trámite, actos de un órgano colegiado, informes, propuestas de resolución, actas de inspección, instrucciones, circulares...-, o ya sean actos de la Administración sujetos al Derecho Privado- por ej., contratos civiles- o de contenido que no se haya materializado en un documento administrativo, que aún sin estar contenidas en un concreto documento a la fecha de la solicitud, no obstante obren en poder del sujeto obligado”, pues “no importa el formato o soporte en el que se encuentre”. De esta forma, y por diferentes autoridades de control, ha podido reconocerse el acceso a “la información contenida en bases de datos o sistemas de información”³⁷, “códigos fuente”³⁸, o a los algoritmos³⁹, en una doctrina que no deja de suscitar diversas dudas y problemas interpretativos analizados por E. GUICHOT⁴⁰, o M. MEDINA GUERRERO⁴¹, en términos a los que me remito. En cualquier caso, y hasta la fecha, no ha constituido una cuestión de la que haya tenido que ocuparse la autoridad de control de la Región de Murcia.

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, como el Consejo y la Comisión murciana han tenido oportunidad de destacar en diversas ocasiones⁴², a la información contenida en un procedimiento administrativo, 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 accederse⁴³. La propia autoridad de transparencia de la Región de Murcia ha tenido oportunidad de expresar las bondades del criterio legal. Y así en sus RR 5 y 20/2023 (ac.) y 20/2025 manifiesta acertadamente que “el acceso por parte de la ciudadanía a procedimientos administrativos en curso es positivo por diversos motivos. Refuerza la función de control del derecho de acceso al posibilitar el control periodístico y ciudadano de la

³⁷ En tal sentido, R 408/2018 del CTPD; 151/2018 de la GAIP o Acuerdo 50/2022, del Consejo de Navarra.

³⁸ R 7/2023 del CTBG.

³⁹ R 58/2021 del CTBG.

⁴⁰ “La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024, pp. 77-115.

⁴¹ “La transparencia algorítmica en el sector público”, en la obra por él coordinada *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, CEPC, Madrid, 2023, pp 135-223.

⁴² En tal sentido, RR 5 y 20/2023 (acs.), 25/2023 y 32/2023 (acs.) del Consejo y 20/2025, de la Comisión.

⁴³ En términos de las RR del CTBG, entre otras, 51/2021 o 356/2025.

actividad administrativa antes de que sea demasiado tarde y se haya adoptado ya una decisión lesiva para los intereses públicos, sobre todo en procedimientos administrativos complejos que requieren una tramitación dilatada en el tiempo y que puede tener graves consecuencias para el erario público o el medio ambiente. Completa el derecho de acceso al expediente de los interesados y permite que estos accedan a información que no conste en el expediente y que pueda serle de utilidad en el ejercicio de su derecho de defensa en el marco del procedimiento”.

Destaca también esta misma autoridad de control (por ejemplo, en la R 20/2025), que la nueva normativa de transparencia “supone que, por primera vez, pueden ejercerse simultáneamente, sobre un mismo procedimiento, el derecho de acceso al expediente de los interesados y el derecho de acceso de cualquier persona”. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que, como establece la disposición adicional 1ª.1º de la 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”.

El CTRM dejó señalados, desde sus primeras resoluciones, los “requisitos objetivos de la información para tener acceso a la misma” de conformidad con la definición ofrecida 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 funciones propias, y c) Que no haya dudas sobre su veracidad y así se garantice”⁴⁴. Resoluciones más recientes destacan que los documentos u otros contenidos “en poder de la Administración” pueden “haber sido directamente elaborados por la Administración (por sus empleados públicos), o haber sido recibidos por esta (los producidos por los propios administrados – solicitudes, propuestas, facturas, reclamaciones)”. Lo esencial, condición a la que

⁴⁴ En las RR, por ejemplo, 36/2015 o 1/2016 y en otras muchas de fecha posterior.

seguidamente nos referiremos específicamente, es que la información exista en el momento en el que se solicita⁴⁵.

Debe añadirse que para las Leyes de Transparencia vigentes resulta completamente indiferente la fecha en la que la información fue producida, como mantuviera el CTRM en las RR 2/2015 y 20/2016⁴⁶, y reitera la más reciente R 76/2022⁴⁷ que cita ya la STS de 3 de marzo de 2020 (600/2018) que declaró, en efecto, que “el derecho de exceso puede extenderse tanto a la información pública elaborada o adquirida antes o después de la entrada en vigor de la Ley”.

4. La existencia de la información: “presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho”

La autoridad de control de la Región de Murcia insiste, en el mismo sentido que la estatal⁴⁸, en que “la existencia de la información solicitada es presupuesto indispensable para el reconocimiento efectivo del derecho”⁴⁹, dado que, como señala la R 52/2025, la falta de la información “imposibilita” que el sujeto al que se solicita “pueda proporcionarla”⁵⁰. Y además, apostilla gráficamente la R 68/2025, “no podemos conceder la consideración de “información pública” a cuestiones de pensamiento sobre cosas futuras o declaraciones de intenciones”. Desde esta base, se han declarado, por ejemplo, al margen del derecho de acceso a la información pública la petición que pretendía obtener datos sobre listas de espera en el sistema público de salud “con referencia al mes anterior a la solicitud”, pues, de acuerdo con la normativa aplicable, la actualización debe producirse semestralmente⁵¹; o la encaminada a obtener el “informe epidemiológico” realizado por el servicio correspondiente sobre “el brote de intoxicación de noviembre de 2022” en una residencia de discapacitados, toda vez que ese servicio “ha confirmado que, a fecha

⁴⁵ R 25/2023, del CTRM, y RR 8/2024 o 9/2024 de la actual Comisión.

⁴⁶ La última de ellas cita además como precedente “el criterio establecido por el CTBG, ante la consulta planteada por este Consejo, 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”.

⁴⁷ Resolución que ordena al Ayuntamiento de San Javier la entrega de información relativa a contratos menores que este había denegado al “ser más antigua” y no estar publicada.

⁴⁸ En este sentido, y entre las más recientes, R 873/2025 en la que puede leerse que si “la información solicitada no es preexistente” no “es subsumible en la noción de información pública de la LTAIPBG”.

⁴⁹ RR, por ejemplo, 12/2023, o 1/2024.

⁵⁰ Como constató que ocurría en la solicitud de información, en la base de su R 52/2025, en un supuesto en el que el Ayuntamiento concernido no pudo entregarla porque fue objeto de un ataque informático que afectó gravemente a sus servidores “provocando la pérdida de muchos expedientes”, entre ellos, el que contenía la información solicitada.

⁵¹ R 17/2023.

actual, no existe ningún informe” sobre dicha cuestión⁵². Y también, entre otros ejemplos que pueden ofrecerse, en las que se interesan sobre cuando la Administración va a proceder al pago pendiente de una subvención⁵³, piensa ejercitar su “capacidad” de desconvocar el procedimiento para cubrir determinado puesto de trabajo⁵⁴, o si va a adoptar alguna medida disciplinaria sobre cierto funcionario⁵⁵. Igualmente, el CTRM, en el mismo sentido que el estatal y el resto de autoridades de control, consideró tempranamente que la expedición de certificados, por constituir “un acto administrativo de futuro”, no encaja en el objeto propio de la LTPCRM⁵⁶.

En definitiva, y en términos de la R 11/2024, del CTBG, que con frecuencia cita la autoridad murciana, el derecho de acceso tiene por objeto la entrega de una información “ya existente”, de ahí la importancia que para la garantía del derecho tiene, como destaca el CTBG, una buena “ordenación y conservación de la información administrativa y, por ende, una adecuada política de gestión documental y archivos”⁵⁷, así como, de otra parte, la conveniencia de “avanzar” en la creación de información⁵⁸. En esta misma línea, la entidad murciana se ha referido al deber que tienen las Administraciones Públicas “de custodiar la información generada en el desarrollo de sus competencias” y, llegado el caso, de “ordenar la búsqueda de la información” para “comprobar si existe o no constancia de ella”, y, tras esa labor de indagación, dictar la resolución que corresponda⁵⁹, sin que pueda naturalmente

⁵² R. 112/2023.

⁵³ R 37/2025.

⁵⁴ R 53/2025.

⁵⁵ R 1/2024.

⁵⁶ R 12/2016.

⁵⁷ Por ejemplo, en R 112/2018.

⁵⁸ Entre otras, en la R 180/2021.

⁵⁹ Así lo sostuvo, por ejemplo, en la R 135/2022 en relación con una solicitud de información al Ayuntamiento de Lorca que se interesaba sobre si por parte del municipio “hubo alguna objeción, pleno, moción, o cualquier otra actividad oponiéndose al cierre de la línea Alcantarilla-Guadix”. El Ayuntamiento, en fase de alegaciones ante el Consejo, manifiesta que “tras consultar a diversos trabajadores del Ayuntamiento, así como tras buscar en el archivo Municipal, no tenemos constancia de si por parte de esta casa consistorial hubo alguna objeción, pleno, moción o cualquier otra actividad en la que nos opusiéramos al cierre de línea de ferrocarril Alcantarilla-Guadix en 1985” y, de ser así, “cabe la posibilidad de que no obre en este Ayuntamiento la información solicitada”, pues, en aquella época, “no se digitalizaba todo como si que se hace ahora”. No obstante, añadía, “animamos al reclamante a que, si sigue interesado en el asunto, acuda al Archivo Municipal de Lorca en donde estarán encantados de atenderle e intentar ayudarle en lo que puedan. El horario es de 8:00 a 15:00 horas” e, “igualmente, a que acuda al ministerio competentes por si tuviera “en su poder la información referente al asunto”. Una respuesta que el Consejo afirma no poder compartir en los siguientes términos: “No basta que en sede de alegaciones se haya recibido un escrito como el transcrito anteriormente. Debió ordenarse la búsqueda de la información en las actas de los órganos de gobierno del citado Ayuntamiento, del Archivo Municipal y de cualquier otro Servicio de esta administración para comprobar si existía constancia de dicha información en alguno de ellos y tras su búsqueda, debió dictarse resolución expresa”.

ampararse para no entregar la información “en las sucesivas reorganizaciones por las que ha pasado”⁶⁰. También ha considerado “recomendable” que la información que, de acuerdo con la normativa aplicable, se actualiza semestralmente, “se lleve a cabo con una periodicidad menor”⁶¹.

La proyección del derecho de acceso sobre la información existente excluye de su ámbito propio aquellas que, en expresión del consejo estatal, deben “producirse en virtud de la petición que se formule”⁶², en términos de la entidad murciana, al amparo del derecho de acceso a la información no procede “hacer informes “ad hoc””⁶³, “elaborar documentos o informaciones no producidas, a la carta o a demanda”⁶⁴. Son efecto, muchas sus resoluciones que, con cita expresa de la doctrina del CTBG, en particular de su RT 11/2024⁶⁵, y de diferentes pronunciamientos judiciales en la materia, manifiestan, a partir de lo dispuesto en la Sentencia 60/2016, del JCAA nº. 6, que el artículo 13 de la LTAIPBG “reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso de la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía”, dado que, como declarara la SAN 29/2017, de 24 de enero, “el derecho a la información no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular”, pues “de lo contrario se estaría alterando el objeto y espíritu de dicha ley”⁶⁶. Ahora bien, desde esta premisa básica, importa evitar cualquier confusión entre los supuestos de inexistencia de la información y aquellos otros en los que la respuesta a la solicitud de acceso tendría que elaborarse o confeccionarse a partir de datos de los que sí dispone la Administración, por más que, como afirma la reciente R 36/2025 del CTPD “en algunos casos sea complejo”

⁶⁰ Así lo manifestó la Comisión en la R 10/2024 ante una solicitud de diversa información sobre “la aplicación de las normas derivadas de la Directiva Europea Marco del Agua y de la Directiva europea de nitratos en explotaciones ganaderas y agrarias”, respecto de la que la Consejería alegaba no poder darla, entre otros argumentos, “si se tiene en cuenta que en el periodo 2013-2023, se han producido una multitud de reorganizaciones administrativas, donde las competencias sobre las que se solicita información han pasado por diferentes Consejerías y Órganos Directivos dentro de las mismas”.

⁶¹ R 17/2023, en relación con los datos relativos a las listas de espera en el Sistema Público de Salud.

⁶² R 276/2018.

⁶³ RR 15/2024 y 85/2025.

⁶⁴ Como determinan, entre otras, las RR 5 y 20/2023, 25/2023, 8/2024 o 9/2024.

⁶⁵ Que ante una petición en la que se “requería respuesta por escrito por resolución de la alcaldía indicando los fundamentos y argumentos utilizados” en relación con la aplicación de determinada ordenanza de contribuciones especiales, señalaba que “una petición de esta naturaleza no tiene cabida en el concepto de información pública, en los términos del citado artículo 13 de la LTAIBG, al ser requerido el ayuntamiento concernido a argumentar y proporcionar explicaciones sobre una materia y no, propiamente, a hacer entrega de una documentación ya existente y que haya sido elaborada y adquirida en el ejercicio de sus funciones”.

⁶⁶ Entre otras, RR 25/2023, 1/2024, 3/2024 y 8/2024.

efectuar la distinción. Pero una cosa es, como sostiene esta misma resolución, en igual sentido que su homólogo estatal en R, entre otras, 379/2025⁶⁷, “la inexistencia de la información -que supone la inadmisión de la solicitud por no concurrir uno de los requisitos exigidos por el artículo 2 a) LTPA (“que obre en poder”) y otra diferente “la necesidad de reelaborar la información para responder a lo solicitado””, supuesto en el que “podría aplicarse la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) LTAIBG (“ser necesaria una acción previa de reelaboración”), pero la aplicación de este motivo exige, por el contrario, que se trate de información existente y que obre en poder de la entidad”. En suma, puede haber, como señala la R 16/2022 del CTBG, “inexistencia de información” o “inexistencia de información elaborada o presentada de la concreta manera en que se solicita”. La R 3/2024 de la CTRM deja constancia de esta diferenciación al declarar que “no es lo mismo solicitar una resolución o acuerdo”, a que “de estos se extraiga y desglose determinada información”, hipótesis, añadimos nosotros, en las que pudiera concurrir la causa de inadmisión del artículo 18.1.c), o a que haya que “contestar “ex profeso” a lo que no conste en expedientes o documentos existentes”, en donde lo que habrá, apostillamos nosotros, es un caso claro de inexistencia de la información⁶⁸, determinante, igualmente de la inadmisión de la solicitud que por consiguiente, y como señalara la R 276/2018 del CTBG, no solo procede ante alguna de las causas previstas en el artículo 18 de la LTAIPBG, “sino, igualmente, cuando el propio objeto del derecho de acceso no recaiga sobre “información pública” según la configuración prevista en el artículo 13 de la LTIBG”. Una distinción central en las Leyes de Transparencia y que debería quedar siempre clara, aunque debe reconocerse que, a efectos prácticos, supone, en todo caso, la inadmisión de la solicitud o su desestimación si, como muchas veces ocurre, la constatación de si la información existe o no y, en su caso, que grado de actuación sobre ella es preciso a fin de poder entregarla implica un análisis y valoración que exige la tramitación del procedimiento. Todos estos supuestos posibles son, a su vez, diferentes de aquellos otros en los que el objeto de su solicitud no es, sencillamente, el que corresponde al ejercicio del derecho de acceso a la información en la medida en que se aparta, como analizamos a continuación, de la finalidad propia de la LTAIPBG.

⁶⁷ Que, en el mismo sentido que otras, advierte sobre “la improcedencia de la invocación de la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.e) LTAIBG [por error se invocó el artículo 18.1.c) en la resolución], por cuanto resulta evidente que si lo pretendido no tiene encaje en la noción de información pública no pueden operar las causas de inadmisión del artículo 18.1 LTAIBG, cuya aplicación procede valorar sólo respecto de aquellas solicitudes referidas a información pública”.

⁶⁸ En una solicitud de diversa información formulada al Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar sobre un local y las actividades que en él se desarrollan, que la Comisión ordena entregar parcialmente, aunque sin precisar cual pudiera estar afectada por la causa de inadmisión, al entender que el Ayuntamiento no ha ofrecido justificación suficiente, y que parte de la petición supondría “contestar “ex profeso””.

5. La vinculación de la información con la finalidad de la Ley

Un último requisito delimita el objeto del derecho de acceso a la información en los términos en los que lo configuran las Leyes vigentes, su finalidad. En la práctica totalidad de las resoluciones de la autoridad de control de esta Región puede leerse que “la LTAIBG tiene por objeto “ampliar y reforzar la transparencia de actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”⁶⁹, siendo también frecuente, en tiempos más recientes, que aludan a las disposiciones del CEADO, de obligada atención “en la interpretación de la normativa interna española que regula el acceso a la información pública”, que están asentadas en la idea de que “el ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos ayuda al público a forjarse una opinión sobre el estado de la sociedad y sobre las autoridades públicas, así como favorece la integridad, el buen funcionamiento, la eficacia y la responsabilidad de las autoridades públicas, contribuyendo así a afianzar su legitimidad”⁷⁰.

Son muchas las resoluciones que dan cuenta de la relevancia de la intención que funda la petición a fin de determinar cuándo se está realmente ante una solicitud de acceso a la información objeto, en su caso, de tutela por la entidad. Así se ha advertido un apartamiento de la finalidad propia de la normativa sobre transparencia pública -que los ciudadanos conozcan “cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”, en términos del Preámbulo de la Ley estatal-, en aquellas solicitudes que piden la realización de “actuaciones concretas” por parte de la entidad interpelada, como, en algunos de los ejemplos que pueden aportarse, que “se abra una actuación inspectora”⁷¹, se “complete determinada investigación a un centro educativo y compruebe el cumplimiento por su parte de la normativa pertinente”, se proceda a la apertura de un bien de interés cultural para su visita al público⁷², se paralicen unos movimientos de tierra presuntamente ilegales⁷³, o se aumente por el municipio municipal “destinado al control de colonias felinas”⁷⁴. Igualmente se ha estimado que el ejercicio del derecho de acceso a la información no es la vía

⁶⁹ Así, y a título puramente ilustrativo, RR 50 y 87/2022 (ac.), 135/2022, 37/2023, o 53/2025.

⁷⁰ Entre otras, RR 2/2023, 91/2023, 10/2024, 21/2025, o 13/2025.

⁷¹ R 21/2017.

⁷² R 15/2016.

⁷³ R 84/2021.

⁷⁴ R 41/2023.

adecuada para solicitar la modificación de determinado procedimiento⁷⁵, la “apertura de diversos expedientes sancionadores”⁷⁶ o de procedimientos de otra índole⁷⁷, alegar presuntas irregularidades en su tramitación⁷⁸, intentar la revisión de la calificación obtenida en unas pruebas selectivas⁷⁹, un pronunciamiento sobre la validez de unos acuerdos⁸⁰, o que se ejecute determinada sentencia⁸¹, como tampoco lo es para canalizar quejas⁸², o plantear denuncias⁸³. En definitiva, y como señala la R 169/2022 a propósito de una solicitud de amplio contenido formulada por un concejal, en el derecho de acceso reconocido por las Leyes de Transparencia no tienen cabida “todas aquellas preguntas con una pretensión distinta o extraña a la propia obtención de información pública” y con las que se pretende “no ya obtener información sino más bien un posicionamiento, criterio, explicación, aclaración, análisis o valoración política, etc.”⁸⁴. Es evidente que solo el análisis de cada solicitud concreta y posterior reclamación, en su caso, permitirá dilucidar cuándo estamos y cuando no ante una solicitud de acceso a la información. En principio, las solicitudes y, en su caso, posteriores reclamaciones cuyo objeto no se adecue a la finalidad de las Leyes de Transparencia, deberán ser inadmitidas⁸⁵, aunque es

⁷⁵ Concretamente el de nombramiento y toma de posesión de funcionario de carrera en el supuesto sobre el que se pronuncia la R 11/2024.

⁷⁶ RR 22/2016, 4/2016, o 10 bis/2017.

⁷⁷ Como, entre otros, el de “nulidad de las convocatorias y concesiones” de determinadas subvenciones en la R 4/2024.

⁷⁸ R 115/2020.

⁷⁹ R 54/2016.

⁸⁰ Así, por ejemplo, se solicitó al Consejo que dirimiese 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, objeto del pronunciamiento de la R 31/2017. O, en el caso resuelto por la 171/2022, que declare que determinadas notas de prensa emitidas por un municipio y que “fueron publicadas en los canales institucionales, así como las réplicas a las mismas en los perfiles oficiales en redes sociales no son ajustadas a Derecho y vulneran lo dispuesto en la Ley 13/2018, de 29 de noviembre, de Comunicación y Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

⁸¹ R 59/2021.

⁸² Relativas, por ejemplo, a la prestación del servicio sanitario, que, como manifiesta la R 54/2023, se rige por la Orden de 26 de julio de 2005 sobre sugerencias, reclamaciones, quejas y agradecimientos formuladas por los usuarios de los servicios sanitarios.

⁸³ Como la que afectaba a “la composición de determinada comisión” en la R 25/2016.

⁸⁴ Con apoyo en la STSJ de la Comunidad de Valenciana de 23 de junio de 2020 (rec103/2018). En términos similares se expresa también la autoridad estatal que en su R, entre otras, 648/2025 manifiesta que “no tienen cabida en el ámbito material del derecho de acceso a la información pública aquellas solicitudes en las que lo pretendido es evidenciar una queja, obtener una justificación específica de las razones por las que se realizó una actuación y no otra, u obtener una concreta actuación material de la Administración”. Tampoco de otra parte, y como señala ahora la R 790/2025, “aquellas pretensiones, como la aquí formulada, cuya finalidad es recabar respuestas a consultas (jurídicas o de otra naturaleza)”.

⁸⁵ Que es lo que hace la R 16/2024 ante una solicitud que preguntaba sobre las actuaciones a desarrollar en “relación a la rotura de un monolito informativo” en determinado municipio, dado que “no entra en el concepto ni en la materia de acceso a información pública”, a lo que debe añadirse que “no existe ninguna resolución expresa o presunta recurrible”, o la anterior R 41/2023 en una petición sobre el importe que

también posible que el procedimiento concluya con una desestimación si su tramitación fue necesaria para corroborar esa circunstancia o con una estimación parcial si en la solicitud y posterior reclamación coinciden peticiones que encajan en el concepto de información pública con otras que no lo hacen⁸⁶.

6. 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 pronto establecido, a partir de lo dispuesto en la Ley estatal, por el CTBG en su Criterio interpretativo 9/2015, de 12 de noviembre⁸⁷, y han defendido siempre todas las autoridades de control, entre ellas, el CTRM⁸⁸. Y es que en efecto, y como recientemente ha señalado la hoy CTRM en su R 45/2025, “una cosa es la publicidad activa y otra el acceso a la información pública, siendo esta última mucho más extensa que la primera y en este caso, el interesado reclama más datos que lo son objeto de publicidad activa, no pudiendo la administración reclamada excusarse en que solo debe proporcionar los datos son objeto de la misma”⁸⁹. 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”⁹⁰, previsión sobre la que volveremos más adelante.

piensa invertir el Ayuntamiento de Yecla en el bienestar de las colonias felinas y pregunta sobre si piensa ejercer sus competencias sobre el particular. En el mismo sentido RR 54/2023, 16/2024, o 101/2024.

⁸⁶ Tal es el caso, por ejemplo, de la R 2/2023.

⁸⁷ 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”.

⁸⁸ Que ya en sus RR R 19/2016 y 39/2017 sostuvo 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”.

⁸⁹ Se reconoce el derecho a la entrega de información sobre contratos menores del Instituto de Turismo de la Región de Murcia desde el año 2021, que no figuran en la página web de la entidad a la que remite la resolución de la solicitud de acceso.

⁹⁰ R 66/2020.

III. QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL DERECHO DE ACCESO

Los artículos 12 de la LTAIPBG y 23 de la LTPCRM reconocen, como afirma la entidad de control murciana en todas sus resoluciones⁹¹, 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 autonómica, actuando “a título individual como en representación de cualquier persona jurídica”. El artículo 4.1.b) de esta misma Ley, 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 solicitud⁹², en el que constituye un extremo de este régimen jurídico en el que, al menos hasta la fecha, no se ha suscitado discusión alguna.

La LTPCRM no reconoce, sin embargo, a diferencia de otras disposiciones autonómicas⁹³, 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”.

⁹¹ Valga, a título ilustrativo, la R 41/2025.

⁹² En tal sentido, y entre otras muchas, RR 57/2024, o 20/2025.

⁹³ 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 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 de la 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, el 6, bajo la rúbrica de “otros sujetos obligados”, solo lo están por los deberes de publicidad activa⁹⁴.

1. Administraciones territoriales y entidades públicas vinculadas o dependientes de ellas

La LTPCRM extiende su aplicación, como establece el 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, en el caso de los primeros, el Servicio de Formación y Empleo⁹⁵ y la Agencia Tributaria de la Región de Murcia⁹⁶, y, de las segundas, la “Radio Televisión Región de Murcia⁹⁷. Y, en general, a “cualesquiera otras entidades de derecho público con personalidad jurídica vinculadas a la Administración pública regional o

⁹⁴ Son, según determina su apartado 1º: “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 periodo 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”.

⁹⁵ R, por ejemplo, 37/2025.

⁹⁶ R 7/2024.

⁹⁷ RR 7/2017 y 8/2017.

dependientes de ella”, como es el caso del Servicio Murciano de Salud⁹⁸, así como a “las universidades públicas de la Región de Murcia y sus entidades instrumentales dependientes”⁹⁹. Estos organismos y entidades tienen, como establece el apartado 3º del propio artículo 5, “la consideración de administraciones públicas de la Región de Murcia” a “los efectos de lo previsto en este título”.

Es un hecho, no obstante, que la mayoría de las reclamaciones recibidas por la autoridad de control, se dirigen contra la Administración regional¹⁰⁰ y también, de forma creciente, contra los municipios de la Comunidad una vez que, tras no pocas vicisitudes de las que hemos dado cuenta, quedara aclarada su competencia sobre ellos¹⁰¹.

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 o indirecta”. En definitiva, la LTPCRM extiende sus mandatos a las sociedades de capital público mayoritario, como es el caso, entre otros, de DESAU, “Desoladora de Escombreras, S.A.U.”¹⁰². Una opción coincidente con la de la Ley estatal que

⁹⁸ Entidad contra la que frecuentemente se reclama como puede verse, entre las más recientes, en las RR 24/2022, 14/2023, 47/2023, 7/2024, 30 y 52/2024, 41/2024, 7/2025, 22/2025 o 34/2025.

⁹⁹ Las RR, entre otras, 36/2022, 101/2022, 174/2022 y 83/2023 resuelven distintas reclamaciones interpuestas frente a la Universidad de Murcia.

¹⁰⁰ Así, y según los datos ofrecidos por el Portal de Transparencia de la Región de Murcia, se recibieron 472 solicitudes en 2024, el 75% dirigidas a las distintas Consejerías de la Administración regional y el 25% restante a entidades del sector público, en particular, al Servicio Murciano de Salud que recibió 77 peticiones de acceso a la información.

¹⁰¹ El “Mapa de entidades reclamadas en 2022” que recoge el “Informe anual de actuaciones 2023” del Consejo de Transparencia a la Asamblea regional da cuenta de la existencia de 203 reclamaciones, de las cuales más de la mitad, 126, tenían como destinataria la Administración regional; 66 de ellas, un municipio. En lo que hace a las “Entidades reclamadas en 2023”, la Administración regional recibió 58 reclamaciones de un total de 115, 44 iban dirigidas a diferentes Ayuntamientos.

¹⁰² Sociedad Anónima Unipersonal íntegramente participada de capital público a la que se dirigía la reclamación en el supuesto resuelto por la R 3/2022.

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)¹⁰³. Como he expuesto en ocasiones anteriores¹⁰⁴, 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, sin embargo, bajo su cobertura sociedades que tendrían que estar al margen de ella, como son aquellas que no desarrollan un cometido público, sino que ejercen una actividad industrial o mercantil¹⁰⁵. No obstante, la LTPCRM, en el mismo sentido que otras Leyes autonómicas¹⁰⁶, corrige, al menos parcialmente, los inconvenientes derivados de la determinación efectuada por el artículo 5.1.f) al extender su aplicación en la letra k) 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 sector público estatal. Si bien pudiera pensarse en la oportunidad 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

¹⁰³ En estos momentos se encuentran pendientes de resolución los recursos de casación admitidos a trámite por los ATSS de 12 de febrero de 2025 (9372/2024) y 5 de marzo de 2025 (8658/2024) que plantean como cuestión de “interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia” si para las sociedades mercantiles a las que alcanza el artículo 2.1.g) de la LTAIPBG “debe modularse en razón a su consideración de sociedades mercantiles que compiten con otras en el mercado y cotizan en bolsa”, el límite establecido en el artículo 141.h) de la norma referido a los intereses económicos y comerciales.

¹⁰⁴ 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. 112-118.

¹⁰⁵ Como es el caso de “Paradores de España” objeto de diferentes resoluciones del CTBG como la R 816/2020.

¹⁰⁶ Por ejemplo, la de Andalucía, 3.1.i).

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 públicas¹⁰⁷–, el artículo 5.1.g) LTPCRM no suscita dudas sobre la determinación de las entidades a las que alcanza y los datos que derivan del análisis de la actividad antes del Consejo, hoy de la Comisión, de Transparencia demuestran que su sumisión a la Ley no ha generado la más mínima conflictividad. De hecho, solo excepcionalmente, la autoridad de control se ha encontrado con reclamaciones que tienen su origen en solicitudes de acceso dirigidas a una entidad de esta naturaleza¹⁰⁸.

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..., 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 LRJSP¹⁰⁹. Cabe advertir que la salvedad hecha por el

¹⁰⁷ Su artículo 128.1 considera “fundaciones del sector público estatal aquellas que reúnan alguno de los requisitos siguientes: a) Que se constituyan de forma inicial, con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal, o bien reciban dicha aportación con posterioridad a su constitución. b) Que el patrimonio de la fundación esté integrado en más de un 50 por ciento por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración General del Estado o cualquiera de los sujetos integrantes del sector público institucional estatal con carácter permanente. c) La mayoría de derechos de voto en su patronato corresponda a representantes de la Administración General del Estado o del sector público institucional estatal”.

¹⁰⁸ Salvo error por nuestra parte, no existe más supuesto que el representado por la R 4/2023 que declara la finalización del procedimiento por desaparición de su objeto, al haberse facilitado extemporáneamente el acceso, en la reclamación presentada frente a la “Fundación Cante de las Minas” sobre “gastos de desplazamiento, viajes y cuentas” de la entidad.

¹⁰⁹ 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”.

artículo 5.1.j) de la LTPCRM a los efectos de la exclusión de la norma 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 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.

4. Los sujetos sometidos a la Ley en la actividad sujeta al Derecho Administrativo

El artículo 5 de la LTPCRM, al igual que la ley estatal y el resto de disposiciones autonómicas, extiende su aplicación a un conjunto variado de sujetos solo 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”, 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) de la LTAIPBG, el 5.1.i) de la 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 estatal¹¹⁰, aunque siguiendo el precedente marcado por la Ley de Transparencia Pública de Andalucía¹¹¹, extiende también esa sujeción a las “entidades asimilables, como federaciones y clubes deportivos”. Se trata, como ya señalé a propósito de la norma andaluza¹¹², “de una previsión certera en la medida en que esas corporaciones no agotan el elenco de sujetos posibles que pueden desarrollar parte de su actividad bajo normas propias de esa rama del Derecho en tanto que ejercen funciones públicas. Su ejemplificación, además, en las Federaciones deportivas es oportuna dada la importancia de los cometidos públicos que desarrollan y la litigiosidad que, en no pocas ocasiones, generan sus decisiones”¹¹³. Más discutible resulta, en cambio, “la mención expresa

¹¹⁰ Como confirma el CTBG que en su R 213/2021 manifestó, 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”.

¹¹¹ Artículo 3.1.h).

¹¹² *El derecho de acceso a la información pública en Andalucía*, IAAP, Sevilla, 2022, pp. 47-48.

¹¹³ Federaciones que el artículo 44 de la Ley 8/2015, de 24 de marzo, de la Actividad física y el Deporte de la Región de Murcia, 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

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”¹¹⁴.

La autoridad de control de la Región de Murcia ha podido adentrarse en la delimitación de la actividad de las Corporaciones de Derecho Público 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 aplican las normas propias de esta rama del Derecho únicamente cuando “ejercen funciones o potestades propias de la Administración Pública”¹¹⁵, ha considerado incluida en dicho ámbito, en el mismo sentido que el CTBG¹¹⁶ -que pronto firmó además con la “Unión Profesional” de consejos y colegios una “Guía de Transparencia y Acceso a la Información”¹¹⁷, referente de la doctrina de las autoridades independientes-, la actuación y, por consiguiente, la información relativa a los procesos electorales seguidos por los Colegios¹¹⁸, la actividad de visado colegial¹¹⁹, y el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los colegiados¹²⁰. Otras

en el deporte”, “ejercer la potestad disciplinaria deportiva” o “controlar los procesos electorales federativos”.

¹¹⁴ 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”.

¹¹⁵ En términos de la R 45/2016.

¹¹⁶ Cuya doctrina expuse en “Capítulo Segundo, Ámbitos subjetivo y objetivo” (*op. cit.*, pp.127-142). 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, 324/2021, 425/2023 y 847/2025.

¹¹⁷ Guía, suscrita en diciembre de 2016, en la que se determinan los “Aspectos a los que quedan sujetas las corporaciones de derecho público en aplicación de la ley de transparencia”, tanto en el ámbito de la publicidad activa como del derecho de acceso a la información.

¹¹⁸ R 45/2016, que reconoce el acceso a la información generada por el proceso electoral al Pleno del Consejo General de Colegios Oficial 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”.

¹¹⁹ R 19/2016, que ampara 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”, pues “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”.

¹²⁰ Como resulta de la R 30/2025 en la que se da cuenta de cómo la Comisión da traslado al reclamante de las alegaciones del Colegio de Abogados de Murcia en relación con un expediente disciplinario a un colegiado, indicándose que “transcurrido el plazo de 10 días sin que haya sido atendido este requerimiento

autoridades independientes han tenido oportunidad de pronunciarse sobre otros extremos del régimen de los Colegios y otras Corporaciones de Derecho Público, como las Comunidades de regantes, que pueden, igualmente, insertarse en el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia. Así, por ejemplo, han reconocido su deber de ofrecer información sobre su estructura organizativa y las funciones que desarrollan¹²¹, 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”¹²², los contratos y convenios que suscriban en la medida en que “puedan estar sujetos al derecho administrativo”¹²³, y “las subvenciones y ayudas públicas concedidas”, en los casos, igualmente, regidos por esta rama del Derecho¹²⁴. El derecho de acceso se ha extendido, también, al “aseguramiento de la responsabilidad civil profesional” de los colegiados y su eventual incumplimiento¹²⁵, a las actas de sus órganos en relación con los acuerdos regidos por ese Derecho¹²⁶, el cumplimiento de las normas deontológicas y la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios¹²⁷, y “los actos o acuerdos de aprobación” de los presupuestos y cuentas anuales¹²⁸, 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 contrario, se ha considerado al margen de las Leyes de Transparencia la información sobre los acuerdos económicos y patrimoniales de los colegios, y, en general, sobre su gestión patrimonial¹²⁹, los actos de ejecución presupuestaria¹³⁰, las contrataciones laborales, incluidos los salarios y sueldos de cada empleado con el adecuado desglose de conceptos retributivos¹³¹, o la “actividad de lobby” desarrollada por un colegio con el “objetivo de influir en la toma de decisiones por parte de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo en relación con un procedimiento de infracción abierto contra el Estado Español que afecta a las competencias de los procuradores”¹³². Aunque sobre ninguna de estas materias se ha tenido que pronunciar, hasta ahora, el Consejo, hoy Comisión, de Transparencia de la Región de Murcia, es previsible, si ha de

para alegar lo que estime oportuno, se entenderá que ha sido atendida su reclamación, produciéndose la desaparición sobrevenida del objeto”, lo que, efectivamente, declara.

¹²¹ RR 31/2016 y 88/2024 del CTPD.

¹²² RR 2/2016, 4/2016, 5/2016 y 145/2017 del Comisionado de Transparencia canario.

¹²³ R 31/2016 del CTPD.

¹²⁴ R 31/2016 del CTPD.

¹²⁵ RR 329/2018 y 330/2018 del CTPD.

¹²⁶ RR 127/2020, 128/2020, 129/2020, 416/2023 y 88/2024 del CTPD.

¹²⁷ R 416/2023 del CTPD.

¹²⁸ R 31/2016, 149/2022 y 88/2024 del CTPD.

¹²⁹ RR 31/2016 y 718/2024 del CTPD.

¹³⁰ RR 149/2022, del CTPD.

¹³¹ RR 114/2016, 329/2018, 330/2018 y 345/2023 del CTPD y 324/2021 del CTBG.

¹³² R 847/2025 del CTBG.

hacerlo, que resuelva en sentido coincidente con el del resto de autoridades de control, pues existe ya una doctrina firmemente asentada sobre el particular desarrollada sobre la base, como resume la R 416/2023 del CTPD, de que “las funciones públicas de los Colegios profesionales se localizan en la ordenación de la profesión, mientras que las privadas están referidas a las funciones generales de gestión y defensa de los intereses profesionales”.

En lo que hace, de otra parte, al alcance del sometimiento a la LTPCRM de las Federaciones deportivas “en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho administrativo”, la R 14/2016, en relación con la Federación de ciclismo de la Región de Murcia, concluyó que el reclamante tenía derecho a acceder a la información “en materia de recursos humanos, altos cargos (presidente), económico-financiera y patrimonial”. Otras autoridades de control se han pronunciado sobre otros aspectos del régimen jurídico de estas entidades, reconociendo el acceso a “las cuentas generales que deban rendirse” por las federaciones¹³³, a diversos asuntos relacionados con la emisión de licencias deportivas¹³⁴ y a sus actas “respecto de todas aquellas actividades que se refieran al ejercicio de funciones sujetas al Derecho Administrativo”¹³⁵. Sin embargo, han considerado al margen de esta rama del Derecho y, por consiguiente, del derecho de acceso, “la contratación de los empleados de la Federación” y “la contratación de bienes y servicios”, a menos que “estuviera relacionada exclusiva o parcialmente con el ejercicio de alguna de las funciones públicas delegadas que ejerza la Federación”¹³⁶, así como los actos de ejecución presupuestaria¹³⁷.

4.2. Otras instituciones y entidades de la Región de Murcia. En particular, la Asamblea regional

El artículo 5.2 LTPCRM incorpora 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,

¹³³ R 813/2024 del CTPD.

¹³⁴ RR 79/2022 y 122/2022 del CTPD.

¹³⁵ R 656/2022 del CTPD.

¹³⁶ R 813/2024 del CTPD.

¹³⁷ R 122/2022, del CTPD.

como examiné a partir de la regla de igual contenido del artículo 2.1.f) de la LTAIPBG, que tales funciones vienen a coincidir, interpretación avalada por las SSTs de 21 de abril de 2023 (350/2022)¹³⁸ y 6 de noviembre de 2023 (828/2022)¹³⁹, con las realizadas en apoyo o al servicio de la actividad propia de la Asamblea en los ámbitos fundamentalmente de la gestión patrimonial, contratación y personal. Es en ellos en donde, en efecto, se producen la mayoría de esos actos “de carácter instrumental y naturaleza administrativa”¹⁴⁰, 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. Actos a los que habría que sumar los resultantes del ejercicio de otras potestades administrativas que puedan tener atribuidas. Ahora bien, como también expuse, quizás el criterio de delimitación utilizado por las Leyes de Transparencia no sea el más adecuado, dado que no siempre la actividad ejercida en esos ámbitos, en este caso por la Asamblea regional, se realiza bajo normas de Derecho Administrativo, en ocasiones lo hace al amparo del ordenamiento civil o laboral, por lo que hubiera resultado más adecuada una determinación objetiva 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 ejecutados bajo el principio de legalidad presupuestaria, quedan, igualmente, bajo la cobertura de la LTAIPBG o de la LTPCRM, según los casos¹⁴¹. 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, de ahí que la entidad haya inadmitido las que se le han planteado¹⁴².

¹³⁸ El Tribunal Supremo niega que pueda ser incluida en ese ámbito de la actividad a la que se refiere el artículo 2.1.f) de la LTAIPBG, la información solicitada al Congreso de los Diputados referida “a la elección del Defensor del Pueblo, de los cuatro Magistrados del Tribunal Constitucional y de los seis Consejeros del Tribunal de Cuentas, que corresponden al Congreso de los Diputados”, dado que “el ejercicio del derecho de voto por los diputados, la formalización y realización del voto en cualquiera de sus fórmulas, y el procedimiento seguido, evidencia que nos encontramos ante actuaciones netamente parlamentarias que no pueden ser consideradas actividades materialmente administrativas”.

¹³⁹ Que avala la decisión del Tribunal Constitucional que había entregado “la información que podía darle porque no disponía de otra más” en una solicitud de información relativa a “la verificación por parte del Tribunal del cumplimiento por los nuevos magistrados propuestos por el Congreso de los Diputados de los requisitos exigidos por la normativa aplicable”.

¹⁴⁰ En términos tomados de las STS de 27 de noviembre de 2009 (603/2017).

¹⁴¹ “Capítulo Segundo. Ámbitos subjetivo y objetivo”, *op. cit.*, pp. 151-155.

¹⁴² Así en la R 110/2022, la presentada frente a la desestimación por silencio de la solicitud dirigida a la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano de la Asamblea regional sobre menores tutelados por la Comunidad, aunque concretamente por entender que “el derecho de petición dirigido a la Asamblea Legislativa de la Región de Murcia no se encuadra dentro del ámbito de aplicación objetivo de la LTPC, por lo que la mencionada actividad de la Cámara no se hallaría sujeta a esta”. La R 15/2023, por su parte,

Finalmente, debe repararse en que, a diferencia de la LTAIPBG pero en el mismo sentido que otras disposiciones autonómicas¹⁴³, la LTPCRM ha excluido al Consejo Jurídico de la Región 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) plenamente incluido en su ámbito de aplicación, al igual que al Consejo Económico y Social, aunque sus resoluciones, como igualmente dispone el artículo 28.2 LTPCRM, tampoco pueden ser objeto de reclamación ante el CTRM.

inadmite la planteada contra la desestimación presunta de la solicitud de información sobre la vacunación de Covid de “los diputados, altos cargos y personal de confianza”.

¹⁴³ 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 acceso¹⁴⁴, que hemos analizado en profundidad en otros trabajos¹⁴⁵. La LTPCRM, como ya antes señalamos, se remite a ellos¹⁴⁶.

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 recoge con carácter básico un listado de límites en su artículo 14, al que se une el de la protección de datos del artículo 15. Cabe plantearse si se trata de un listado cerrado¹⁴⁷. La LTAIPBG rehusó acoger una cláusula general que permitiera denegar el acceso siempre que concurra cualquier interés público o privado preponderante o así lo disponga una ley singular –como hacía su precedente en la LRJAP-PAC, y como fue propuesto en la tramitación parlamentaria por algún grupo–. Por el contrario, parece optar por un sistema de lista cerrada, como podría deducirse de la dicción empleada (“[...] podrá ser restringido cuando [...]”), y al igual que ya lo hicieran precedentemente la Ley de acceso a la información ambiental, y la Ley de reutilización de la información con fines comerciales. Debe aplaudirse esa opción, pues la contraria nos habría dejado fuera del mínimo exigido por el CEADO, alejados de lo que es la tónica en el Derecho comparado y en una

¹⁴⁴ Artículo 25.

¹⁴⁵ 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*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 185-512 y, más sintéticamente, en 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, pp. 55-105.

¹⁴⁶ Artículos 25 a 27.

¹⁴⁷ Procede constatar que puede haber otros bienes no mencionados en la LTAIPBG ni relacionados directamente con los en ella enumerados que debieran ser tutelados. Es el caso, por ejemplo, del patrimonio cultural, cuando la información sobre su localización puede conducir a su expolio o destrucción. En este sentido, la enmienda núm. 100 presentada por Coalición Canaria en el Congreso de los Diputados durante la tramitación del Proyecto de Ley añadía al listado: «el patrimonio cultural, en especial, el arqueológico y paleontológico», y lo justificaba como una forma de preservarlos contra la expoliación.

máxima indeterminación y extrema discrecionalidad que pondría en cuestión la efectividad del derecho de acceso a la información. El CTRM así lo ha interpretado: no cabe adicionar límites no previstos en la ley¹⁴⁸.

La LTAIPBG establece como criterios de aplicación de los límites los del daño y del interés¹⁴⁹. 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 destacado que la aplicación de estos criterios no es discrecional¹⁵⁰, y está sujeta a un principio de maximización del derecho, que lleva a que las restricciones tengan el mínimo alcance necesario (“la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de la protección”)¹⁵¹. El CTRM se remite a esta doctrina jurisprudencial¹⁵². 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 información¹⁵³. Además, señala que de la literalidad de la regulación de los límites se deriva que no operan automáticamente; por el contrario, deberá siempre analizarse si la estimación de la

¹⁴⁸ Así, R 195/2022, en la que se solicita a la Consejería de Educación datos sobre el número de alumnos de cada centro educativo, y cuántos de ellos son inmigrantes. Ante la alegación de la Consejería de que facilitar la información podría suponer un perjuicio para los intereses públicos protegidos al permitir establecer clasificaciones entre los centros, señala que ese interés no se halla recogido en la Ley y estima la reclamación.

¹⁴⁹ 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”.

¹⁵⁰ STS de 24 de febrero de 2023 (7678/2021).

¹⁵¹ Criterio repetido *ad nauseam* tanto para la interpretación de las causas de inadmisión como de los límites, desde la STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017): “[...] que en la Ley 19/2013 queda reconocido el derecho de acceso a la información pública como un auténtico derecho público subjetivo, al establecer que “*Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley*” (artículo 12); que la Exposición de Motivos de la Ley configura de forma amplia ese derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud; que este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información -derivado de lo dispuesto en la Constitución Española- o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un *test de daño* (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad. Esa 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.”

¹⁵² R 30/2018, 6/2019 y 8/2029.

¹⁵³ 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”.

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 acceso¹⁵⁴.

Un aspecto muy relevante es la doctrina del CTRM conforme a la cual, dado el carácter revisor de la reclamación, si la resolución expresa previa no apreció la existencia de un límite, o si se interpone ante una desestimación por silencio, no cabe apreciar su concurrencia en vía de reclamación¹⁵⁵, ni siquiera si se invoca en sede de alegaciones¹⁵⁶. Ello hace que en muchas reclamaciones no se analice la existencia de límites que podrían concurrir, lo que supone una doctrina muy favorable al acceso, pero que puede ocasionar la desprotección de los intereses públicos y privados que trata de proteger el listado de los artículos 14 y 15 LTAIPBG.

Además, por el 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 LTAIPBG¹⁵⁷ y reproduce de forma no literal, pero muy semejante, la LTPCRM¹⁵⁸, en términos que además se

¹⁵⁴ 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”.

¹⁵⁵ Por todas, R 77/2022.

¹⁵⁶ Por todas, R 86/2022.

¹⁵⁷ 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”.

¹⁵⁸ 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

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 suprimidas¹⁵⁹, frente a lo previsto en la normativa del Consejo de Europa¹⁶⁰. 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 nacionales¹⁶¹, pero a nuestro juicio resulta paternalista y de una aplicación delicada, pues puede dar lugar a abusos en su interpretación por algunos 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 límite¹⁶².

Finalmente, cabe destacar que ni la LTAIPBG ni la LTPCRM establecen límites temporales absolutos a la vigencia de las limitaciones. El CEADO lo prevé como una mera posibilidad de los Estados y en el Derecho comparado unas leyes lo hacen y otras no. Tampoco establece el principio general de que las limitaciones no rigen cuando la ley fije un límite temporal o el paso del tiempo haga desaparecer el riesgo de perjuicio para el bien protegido. A nuestro juicio debería bastar y resulta más flexible aplicar el principio general según el cual las limitaciones sólo se aplican

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”.

¹⁵⁹ RR del CTBG 21/2017 o 354/2017.

¹⁶⁰ La Memoria explicativa del CEADO 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).

¹⁶¹ 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.

¹⁶² 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. Más recientemente, en las RR 33/2023 y 113/2023, en que se pedía información sobre las cuantías percibidas por una concejala del Ayuntamiento de Cartagena entre julio de 2022 y junio de 2023, y se estima parcialmente, ordenando dar información sobre los ingresos bruto en cómputo anual sin deducciones ni desglose de conceptos, salvo si la persona se encuentra en una situación de protección especial que pudiera ser agravada por la comunicación de la información, dándole para ello audiencia por el 19.3. Se ordena, por ello, la retroacción del procedimiento.

cuando en efecto la divulgación pueda provocar un perjuicio para los intereses protegidos, posibilidad que a menudo el paso del tiempo contribuye a minimizar o eliminar. La fórmula de establecer límites absolutos es demasiado rígida por cuanto el paso del tiempo no siempre elimina el posible perjuicio de la divulgación, y teniendo en cuenta que no se trata de regular el sistema archivístico y las fases de la vida del documento ni los secretos oficiales y los plazos de desclasificación, sino el acceso general de los ciudadanos a la información, por mucha relación que en algunos casos puedan tener estas materias.

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 están relacionados 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. Así, las letras e), f), g) y k) del artículo 14.1 LTAIPBG acogen límites que están estrechamente relacionados entre sí; así, se refieren, respectivamente, a “la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”; “la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva”; “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control” y “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión”.

Estos límites son los que suscitan mayores dudas en su aplicación y en relación con su coherencia con la finalidad de conocimiento público, participación ciudadana y rendición de cuentas a la que sirve el derecho de acceso, máxime si se tiene en cuenta que el propio Tribunal Constitucional ha afirmado que la efectividad de la

actuación administrativa no es, en sí, un valor constitucional que pueda justificar limitaciones a un derecho constitucional¹⁶³. Cabe plantearse si estos límites persiguen garantizar la integridad de los procedimientos y, por ende, evitar el acceso a información cuyo conocimiento por terceros pueda frustrar su buen fin, o más bien salvaguardar la existencia de una libertad para decidir sin la “presión” que supondría hacerlo en un “despacho de cristal”, esto es, con sometimiento a una mirada ajena que pudiera contar “en tiempo real” con la misma información de la que dispone la propia autoridad pública. Como puede intuirse, se trata de un interrogante esencial, dado que afecta a la propia razón de ser de la normativa sobre transparencia: ¿se trata de un instrumento que facilita la participación ciudadana en el debate cuando la decisión pública está aún conformándose o, más modestamente, se dirige a posibilitar una rendición de cuentas *ex post*, una vez la decisión administrativa o judicial ha sido adoptada?

Si acudimos al Derecho europeo, en la Memoria Explicativa del CEADO se observa que el sentido de estas excepciones es impedir el acceso a la información tan solo cuando puede suponer un riesgo efectivo para la eficacia en la adopción de la decisión en cuestión. Sin embargo, el sentido más común —aunque con excepciones— de la doctrina del CTBG y de la incipiente jurisprudencia española es limitativo de las posibilidades de acceso a información cuando se relaciona con un procedimiento en curso. En todo caso, no puede hablarse de una línea uniforme, sino zigzagueante: en unos casos adoptan la primera visión, más próxima a las directrices de la Memoria del CEADO, en la que lo decisivo es analizar si el acceso

¹⁶³ La STC 292/2000, de 30 de noviembre, que enjuiciaba la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica de Protección de Datos de 1999, consideró que la previsión conforme a la cual el interesado se veía privado de su derecho a la información en la recogida de datos cuando impedía o dificultaba gravemente el cumplimiento de las funciones de control y verificación de las Administraciones Públicas o cuando afectaba a la Defensa Nacional, a la seguridad pública o a la persecución de infracciones penales o administrativas, era inconstitucional en lo que se refiere a «las funciones de control y verificación de las Administraciones públicas» y a la «persecución de infracciones administrativas». Argumentó que, teniendo en cuenta que la Administración ha de verificar en todas sus relaciones con los ciudadanos el cumplimiento por estos de la normativa que las regule, la amplitud de la referencia a las «funciones de control y verificación» es tal que supone, en la práctica, una ausencia de regulación legal, dejando la efectividad del derecho a ser informado a la pura discrecionalidad de la Administración. Por su parte, el interés público en sancionar «infracciones administrativas» resulta insuficiente, al carecer de fundamento constitucional. En ambos casos, el Tribunal Constitucional parece afirmar rotundamente la incapacidad del principio de eficacia administrativa para constituirse en fundamento de la limitación de una de las facultades integrantes del derecho fundamental a la protección de datos, que, además, en el caso de los procedimientos sancionadores, puede llevar a una merma de las posibilidades de defensa del ciudadano. El TC, pese a poner el acento en el grado de necesaria determinación que debe contener la Ley limitadora del contenido del derecho, basa en realidad su control en la correspondencia de los fundamentos de las posibles restricciones al derecho con algunos de los bienes constitucionales que justifican la limitación del derecho a la protección de datos.

por terceros frustraría el objeto del procedimiento en cuestión y, en otros, la segunda, encaminada a dejar a las instituciones un espacio para decidir sin escrutinio ajeno¹⁶⁴.

Se trata, en fin, de un auténtico debate de fondo acerca del verdadero alcance de la transparencia, y de si debe ser o no un instrumento *ex ante* para la contribución ciudadana a la mejor toma de decisiones o, más modestamente, un medio *ex post* de rendición de cuentas. Dicho de otra forma, si los ciudadanos (por sí y a través de actores como las organizaciones no gubernamentales o los periodistas) deben contar con la posibilidad de obtener «en tiempo real» la información en poder de las instituciones cuando la decisión aún no se ha tomado, o si debe dejarse a estas que trabajen sin esa «presión». Si la opción es por la transparencia «en diferido», sería más coherente excluir, sin más, el derecho de acceso a la información obrante en procedimientos en curso, volviendo a la regla del artículo 37.1 LRJAP-PAC, que refería el derecho de acceso a los documentos referidos a procedimientos finalizados y archivados —si bien, teniendo en cuenta, en todo caso, que la información no se refiere en muchos casos a procedimiento administrativo alguno—, en el mismo espíritu del artículo 7 LTAIPBG, en materia de publicidad activa, que prevé la publicación de los proyectos normativos tan solo una vez se solicitan los dictámenes de órganos consultivos y, por tanto, cuando su contenido ha quedado ya conformado —en contraste, por cierto, con la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos que tan solo dos años más tarde previó el artículo 133 LPAC—. Dicho de otra forma, si socialmente se considera que debe blindarse el acceso a la información en poder de la Administración y referida a asuntos pendientes de la decisión de una autoridad pública, para facilitar una toma de decisión «sin presiones», debería eludirse, por amor a la verdad, el discurso moderno de la transparencia como instrumento de un gobierno abierto, participativo y colaborativo.

El CTRM ha dictado diversas resoluciones en torno a estos límites, que sitúan en la línea de la primera interpretación, más estricta, del ámbito de aplicación de estos límites.

¹⁶⁴ Hemos reflexionado sobre esta cuestión en “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, Valencia, 2021, 165-196, y en “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX PALOP, A., y CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

-Así, en lo que se refiere a la “*prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios*”, el CTRM 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 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 ejecución¹⁶⁵, o, en los procedimientos sancionadores, la de caducidad por inactividad, tanto si hay declaración expresa¹⁶⁶, como si no la hay¹⁶⁷. 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 al levantamiento del acta de inspección y otro, en su caso, el posterior procedimiento sancionador, de tal forma que el acceso a las actas no afecta a este límite y procede, pues, conceder el acceso¹⁶⁸.

- El límite relativo a “las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, comparte, en realidad, esta misma aproximación y, de hecho, es el

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ R 27/2016, en el que se pedía información sobre un expediente sancionador respecto del que se había declarado ya la caducidad.

¹⁶⁷ 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, pero 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. Más recientemente, se analiza la procedencia de acceder a las actas de inspección de unas almazaras en la R 26/2023 y se concede el acceso, previa disociación de los datos personales. Entiende el Consejo, con apoyo en la doctrina del CTBG y en la jurisprudencia, que de esa forma se contribuye a posibilitar el escrutinio ciudadano de la corrección de la decisión de archivo de las actuaciones previas a un eventual procedimiento sancionador.

¹⁶⁸ 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.

analizado en muchos de los casos de solicitudes de acceso a actas de inspección por parte del CTBG y de otras Autoridades autonómicas, 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*”, en línea con lo dispuesto en la Memoria explicativa del CEADO, el Tribunal Supremo considera que la aplicación del límite requiere que se trate de documentos elaborados para un proceso y que su divulgación pueda perjudicar a la igualdad entre las partes, sin que basten apelaciones genéricas a la necesidad de evitar juicios paralelos o de evitar un “efecto llamada” al proceso. Esto es, se preserva también el espacio libre de “juicios paralelos”, pero solo de las argumentaciones jurídicas contenidas en los escritos procesales¹⁶⁹. El CTRM, cuando se solicita el acceso al expediente administrativo en el que se inserta una resolución que ha sido impugnada, 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 excepción¹⁷⁰.

¹⁶⁹ STS de 31 de mayo de 2022 (7844/2020), en relación con escritos procesales remitidos por el Tribunal de Cuentas.

¹⁷⁰ 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. En la R 77/2022, en que se pide información relativa a la renuncia de un contrato no entra a considerar la concurrencia de este límite, ya que se había invocado por la Administración por ver primera en las alegaciones a la reclamación (sin que se dé traslado para audiencia al contratista). Ya con remisión a la STS de 31 de mayo de 2022, siguen esta línea diversas resoluciones, a saber, las RR 161/2022, en que se solicita acceso a un expediente urbanístico; 187/2022, en que se solicita acceso a un expediente en materia de patrimonio cultural. La decisión más reciente y completa es la R 22/2024, en el que se pide información al Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar sobre unas obras ilegales que han dado origen a expedientes sancionadores que se encuentran *sub iudice*. El CTRM argumenta lo siguiente: “Con relación al límite al ejercicio del derecho de acceso a la información del artículo 14.1.f) de la LTAIBG, es preciso indicar que la mera existencia de un procedimiento en curso no puede significar que deba desestimarse cualquier información que se solicite en relación con aquél. Con respecto a este límite, la interpretación más extendida, tanto por los órganos de control como por la jurisprudencia, entiende que debe considerarse de aplicación sólo en lo que respecta a

documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento judicial. Así, debe recordarse que la previsión del artículo 14.1.f) coincide con la del artículo 3.1.i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; en la memoria explicativa del Convenio se señala que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia.»* El referido límite persigue asegurar la igualdad de las partes en procesos judiciales, tanto ante tribunales nacionales como internacionales, y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo, de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite. En el caso de la reclamación que es objeto de esta resolución, se ha solicitado información existente con anterioridad a la apertura del procedimiento judicial. De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la reciente Sentencia del Tribunal Supremo n.º 645/2022, de 31 de mayo (RCA 7844/2020), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la de si una Entidad u Organismo de carácter público (en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña) está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable. La premisa de partida de la jurisprudencia que establece la citada sentencia es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—. A esta conclusión llega tras recordar la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sentada en la STJUE de 21 de septiembre de 2010 (asuntos acumulados C- 514/07P, C[1]528/07P y C532/07P) en relación con el acceso a la información respecto de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes que no han alcanzado la fase de la vista. En la mencionada sentencia, el TJUE concluye que *«La Comisión puede basarse en la presunción de que la divulgación de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes perjudica a estos procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, de dicho Reglamento y que, en consecuencia, puede, durante el curso de tales procedimientos, denegar las solicitudes de acceso que tengan por objeto tales documentos, sin estar obligada a realizar un examen concreto»*. Señala el TJUE que la normativa procesal de los órganos jurisdiccionales de la Unión no prevé que los terceros tengan derecho a acceder a los escritos procesales depositados en la secretaría por las partes. En esa normativa procesal fundamenta el TJUE la presunción de que la divulgación de los escritos procesales perjudica a los procedimientos jurisdiccionales, lo que «no excluye el derecho del interesado a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62). “ Finalmente, el Tribunal Supremo fija en esta sentencia como jurisprudencia que *«[E]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»* Asimismo, la

- Respecto de “*la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión*”, 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 como en posteriores situaciones futuras parecidas, como ocurre en aquellos que requieren el anonimato de los evaluadores o de los evaluados. 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 jurisprudencia estima que han de ser accesibles en la medida en que se limiten a reflejar el contenido mínimo establecido legalmente, pero solo en esa medida¹⁷¹. 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

administración no ha explicado en qué medida el hecho de conceder el acceso a la información solicitada puede afectar al resultado final del procedimiento judicial, máxime cuando se trata de documentación que es anterior y, en consecuencia, no ha sido elaborada expresamente con motivo de ese procedimiento.” En este caso, acuerda la retroacción del procedimiento para dar trámite de alegaciones a la persona titular de las obras.

¹⁷¹ Considera que el límite de la confidencialidad “debe entenderse referido al contenido literal de las opiniones, intervenciones y manifestaciones de cada uno de los integrantes del órgano colegiado durante la deliberación, pues, salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna.” Por tanto, no hay derecho a conocer las opiniones individuales emitidas por los miembros del órgano colegiado durante la discusión y deliberación ni el sentido del voto, y ello pese a que la reunión ya se haya celebrado y el procedimiento hubiese finalizado, “pues una decisión que permita acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el funcionamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones.” Al respecto, el tenor del artículo 18.1 LRJSP, siguiendo su precedente en el artículo 27 LPAC, distingue entre contenido obligatorio y facultativo de las actas, estableciendo como contenido necesario de las actas los asistentes, el orden del día, las circunstancias de lugar y tiempo, los puntos principales de las deliberaciones –salvo que se graben, en cuyo caso puede omitirse este dato y acompañarse la grabación al acta– y el contenido de los acuerdos adoptados. Y el artículo 19.5 prevé que solo a petición del miembro que así lo desee, constará la transcripción íntegra de su intervención y el sentido de su voto. Por tanto, el acta no tiene por qué incorporar como contenido mínimo la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones íntegras de cada uno de sus miembros, “por lo que su contenido no está, en principio, excluido del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado.” De esta forma, la doctrina jurisprudencial sentada en casación es la siguiente: las actas de las reuniones de un órgano colegiado no están, en principio, excluidas del conocimiento público al amparo del art. 14.1.k de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, ya que los datos en ella incorporados de forma obligatoria no afectan a la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en la formación de voluntad del órgano colegiado, al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones íntegras de cada uno de sus miembros. Ahora bien, y por lo mismo, si lo reflejan o si se pide información específica sobre esos extremos –incluido el sentido del voto de cada miembro del órgano colegiado–, deberá denegarse el acceso a estos extremos. Así, SSTs de 17 de enero de 2020 (7487/2018), de 19 de febrero de 2021 (1866/2020), y de 17 de noviembre de 2022 (1837/2021).

información solicitada, y los efectos que pudiera tener su divulgación¹⁷². El concreto tema del acceso a las actas de órganos colegiados se le ha planteado, pero al no haber sido aplicado este límite por la Administración en vía de solicitud, no ha entrado a analizarlo el Consejo en vía de reclamación por aplicación de su doctrina general de su competencia estrictamente revisora¹⁷³. En todo caso, conviene apuntar que el artículo 13.3.a) LTPCRM ya prevé la publicidad activa de la siguiente información:

“Relación de los órganos colegiados adscritos, las normas por las que se rigen los mismos; las convocatorias de sus sesiones, así como las actas de sus acuerdos y la documentación que ha servido de base para la adopción de los mismos.”¹⁷⁴

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), aunque, en realidad, las decisiones singulares muestran que la distinción es a veces más teórica que real, y, de hecho, su formulación en el CEADO es unitaria, pues alude a los «intereses comerciales y otros intereses económicos», y la Memoria explicativa aclara que el límite persigue impedir atentados contra la competencia o la posición en las negociaciones, protegiendo el secreto comercial —competencia, procedimientos de producción, estrategias comerciales, listados de clientes...— o la información que utilizan las autoridades públicas para preparar negociaciones colectivas, o datos fiscales obtenidos de personas físicas o jurídicas. Para su interpretación, juega un papel fundamental el concepto de “secreto empresarial” contenido en 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

¹⁷² 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. En la R 111/2021 se solicita acceso a información sobre extinción de una sociedad mercantil pública, por cesión global de su activo y pasivo a otra entidad pública. Se alega que puede afectar a la confidencialidad de información relativa a terceros, a los que no se ha dado trámite de audiencia, pero el CTRM lo desestima, posición avalada por la STSJ Murcia de 3 de octubre de 2023 (254/2022).

¹⁷³ Así, en la R 75/2022, en que se solicitaba acceso al acta de una reunión de la comisión de análisis de subvenciones, por lo que estima la reclamación.

¹⁷⁴ Redacción dada por la en su redacción dada por Ley 7/2016, que añade a la redacción original: “y la documentación que ha servido de base para la adopción de los mismos.”.

divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas, transpuesta en España mediante la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, cuyo artículo 1.1 reproduce la definición de esta y define el secreto empresarial del siguiente modo: «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», que está en la base del 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. El Tribunal Supremo atiende, en esa línea y conforme a los criterios generales de interpretación de los límites, a la realidad del perjuicio que puede causar a la empresa el conocimiento de la información y a su interés público¹⁷⁵. El tema más polémico, pendiente de que el Tribunal Supremo sienta doctrina general, es si, en el caso de sanciones a personas jurídicas –en el que no es de aplicación la regla de reserva salvo cuando se prevea la amonestación pública prevista en la propia LTAIPBG para las personas físicas–, debe considerarse que la publicidad de las sanciones supone un perjuicio para los intereses económicos y comerciales susceptible de protección con base en este límite¹⁷⁶.

El CTRM ha asumido la interpretación por el CTBG en el Criterio interpretativo 1/2019, exigiendo una motivación del perjuicio que pudiera causar el acceso, sin la cual estima las reclamaciones a favor del derecho de acceso¹⁷⁷.

¹⁷⁵ De este modo, ha considerado que ha de darse información sobre los gastos de retransmisión del festival de eurovisión por RTVE, dado que no son un dato sensible, sino un concreto gasto que no afecta a la estrategia comercial o empresarial de esta corporación, en su STS de 16 de octubre de 2017 (75/2017); o a información sobre plan específico de apertura de una planta industrial, ante la falta de acreditación de un perjuicio para el interés comercial y empresarial de la empresa afectada (y pese a que se solicitara por una plataforma vecinal con vistas a fiscalizar la legalidad de su autorización), en su STS de 21 de noviembre de 2023 (94/2022). Sin embargo, ha considerado que prevalece la protección de los intereses económicos y comerciales cuando se trata de una empresa que actúa en el mercado en régimen de competencia y se solicite en términos genéricos el acceso a su contabilidad, en su STS de 8 de abril de 2024 (681/2022).

¹⁷⁶ El tema se encuentra pendiente de resolución, dado que el Tribunal Supremo ha admitido su interés casacional, en relación con la publicidad de sanciones a residencias de personas mayores en Cataluña, en AATS de 16 de octubre de 2024 (6675/2024), y de 20 de noviembre de 2024 (1018/2024).

¹⁷⁷ 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).

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 estatal¹⁷⁸. Estas previsiones de publicidad activa 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 contratos¹⁷⁹. 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 interponerse¹⁸⁰. 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 CTRM¹⁸¹, 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

¹⁷⁸ 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 encuentren pendientes de ejecución. 3. Las entidades señaladas en el artículo 6 publicarán información sobre los contratos celebrados con las entidades e instituciones a 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”.

¹⁷⁹ 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”.

¹⁸⁰ Resolución de la consulta C002/2016, de 7 de octubre de 2016.

¹⁸¹ R 11/2020.

normativa de transparencia¹⁸². 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 comerciales¹⁸³. Al respecto, el CTBG y las autoridades autonómicas 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 calificación¹⁸⁴. De este modo,

¹⁸² RR 34/2015 y 5/2016.

¹⁸³ 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 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”.

¹⁸⁴ 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.

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.

En el caso de información no contractual, el CTRM ha adoptado también 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 comerciales¹⁸⁵. Además, y como ya apuntamos, ha considerado que prevalece la transparencia en el acceso a las actas de inspección¹⁸⁶. También ha aplicado esta misma aproximación, que subraya la importancia de la transparencia y exige la

¹⁸⁵ 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 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 [...]”. En la R 195/2022, en que se pide a la Consejería de Educación información estadística sobre el número de alumnos de cada centro educativo, y cuántos son inmigrantes, considera que no se afectan los intereses económicos y comerciales de los centros educativos. En la R 11/2023, en que lo que se solicita de esta misma Consejería es la nota media por centro y materia, considera que no se concreta cuál sería el daño para los intereses económicos y comerciales. Además, subraya el interés público de la información pública reclamada para toda la comunidad educativa en especial y para la sociedad murciana en general, por muy diversas razones: los indicios de sobrevaloración de notas en centros concertados, objeto de noticias de prensa y sobre lo que se dictó Resolución del Defensor del Pueblo de Navarra. Además, subraya que la R 3/2016 muestra que en su momento la Consejería dio esa información. En la R 175/2022 se solicita acceso al estudio de viabilidad y al anteproyecto de prolongación de una línea de tranvía. El CTRM parte de la doctrina general sobre el concepto de “secreto comercial” antes expuesta y expone la necesidad de justificar la necesidad concreta de proteger la confidencialidad de la información que puede afectar a este límite y ponderarla, en su caso, con el interés público que pueda poseer la información controvertida y con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma. Atiende al tiempo transcurrido desde la redacción de la información solicitada, que no fue seguida de licitación alguna, y considera que “... el Estudio de Viabilidad y el Estudio de Impacto Ambiental son documentos públicos, que en su momento, podrían haber contradicho la igualdad de los licitadores, pero debido al tiempo transcurrido (más de 13 años) este Consejo entiende que han perdido ese carácter.”.

¹⁸⁶ R 186/2022.

acreditación de un perjuicio cierto a otras materias que están, de hecho, sometidas a publicidad activa, como los convenios¹⁸⁷, o las ayudas públicas¹⁸⁸. En la mayoría de las ocasiones, proviniendo la reclamación de una desestimación presunta, y en aplicación de su doctrina del carácter revisor, se limita a constatar que no se esgrimió este límite en vía de solicitud y concede el acceso, sin audiencia previa de la entidad privada que suscribe el contrato¹⁸⁹ o el convenio¹⁹⁰, que solicita la licencia o autorización¹⁹¹ o que recibe la subvención¹⁹² en cuestión. Lo mismo puede decirse del acceso a información sobre entidades inscritas en registros públicos¹⁹³. E, incluso, lo ha aplicado a una reclamación respecto a información sobre un listado de empresas con orden de cierre, estimando que es información estadística, y sin retrotraer el procedimiento para dar trámite de alegaciones¹⁹⁴. En diversas ocasiones, la decisión de dar acceso a la información, pese a afectar a intereses económicos y comerciales, se basa en la consideración de que se trata de conocer información sobre actuaciones en que están involucrados ámbitos, como el patrimonio cultural, medio ambiente, urbanismo y la ordenación del territorio, en el que se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública, para cuyo ejercicio es *conditio sine quae non* contar con información precisa¹⁹⁵, incluso si la información afecta a un concreto expediente de restitución de la legalidad o a un

¹⁸⁷ 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.

¹⁸⁸ Artículo 18 LTPCRM. Así, en la R 9/2018, en que se pide información sobre unas subvenciones.

¹⁸⁹ Así, por ejemplo, en materia de contratos, RR 53/2022, 73/2022, 76/2022, 103/2022, 104/2022, 105/2022, 106/2022, 109/2022.

¹⁹⁰ R 51/2023.

¹⁹¹ RR 156/2022, 167/2022, 9/2023.

¹⁹² R 36/2023.

¹⁹³ RR 52/2023 (registro de organizaciones de consumidores y usuarios) o 61/2023 (registro de ascensores).

¹⁹⁴ R 99-/2023.

¹⁹⁵ Son al respecto muy expresivas las RR 67/2022, 68/2022 y 69/2022, en las que las reclamaciones traen causa de solicitudes al Ayuntamiento de Murcia de información sobre proyectos de presentados a convocatorias públicas de financiación. El CTRM tiene en cuenta que son proyectos ya presentados a una convocatoria y elaborados por el Ayuntamiento “por lo que no existe secretismo alguno ni intereses comerciales privados. Pero, es más, ha sido el propio Ayuntamiento de Murcia quien ha difundido la presentación de este proyecto.” Pero, además, que “afecta a un ámbito, el del patrimonio cultural, medio ambiente, urbanismo y OT, en el que se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública (derechos recogidos en Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, la Ley 27/2006, Ley del Suelo, etc.), y en este sentido el Tribunal Supremo en sentencia de fecha 11 de octubre de 1994 y 12 de abril de 2012 ha señalado que “... hay que admitir que si se reconoce a la totalidad de los ciudadanos la acción pública para exigir el cumplimiento de la legalidad en dichas materias sin exigirles legitimación alguna, no puede privárseles de los medios necesarios, como es el acceso a la información, aunque no promuevan ni se personen en el procedimiento, ya que de lo contrario se desvirtúa su finalidad.”

expediente sancionador, en este último caso, salvo que se trate de personas físicas y por aplicación del límite de la protección de datos¹⁹⁶.

- 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. El CTRM lo ha aplicado respecto de la solicitud de acceso a los informes de la Intervención General autonómica sobre contratos y subvenciones y, haciendo suya la posición del CTBG respecto de los informes y auditorías de la Intervención General de la Administración del Estado, concluye que si se quiere acceder a esos informes hay que solicitarlos a los órganos que han sido objeto de control¹⁹⁷.

En lo que hace a la propiedad intelectual e industrial, el sentido de este límite no es evidente, comenzando por si se refiere a la propiedad de la propia Administración o de terceros. Parece que han de englobarse ambas. En cuanto a la propiedad 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 los creadores jugarían aquí no para prohibir el acceso, sino para impedir, conforme a su propia normativa, una reproducción y un posterior uso inconsentido 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

¹⁹⁶ Así, en las RR 177/2022 y 178/2022 se solicita al Ayuntamiento de Lorca acceso al expediente de autorización de granjas porcinas, pero recurren los titulares de las granjas afectadas, puesto que se había concedido el acceso en vía de solicitud pese a que en audiencia se habían opuesto alegando que afectaba a sus intereses económicos y comerciales. El CTRM argumenta que en materia urbanística rige la acción pública y que, por ello, el único límite está en el acceso a expedientes sancionadores cuando hay personas físicas involucradas y en ese caso deriva del límite de la protección de datos. De este modo: “... el procedimiento de restablecimiento no goza de naturaleza sancionadora y por tanto el acceso al mismo no precisa el consentimiento expreso del afectado por encontrarse amparado por una norma con rango de ley la cual reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico, y el procedimiento sancionador se tramita a dos personas jurídicas, y por tanto no sometidas a la Ley de protección de datos personales, por lo que procede la desestimar esta reclamación.”

¹⁹⁷ R 83/2025.

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”¹⁹⁸ y, en otra, al resolver una reclamación contra el Ayuntamiento de Murcia en relación con una solicitud de acceso a la memoria y planos de un expediente urbanístico, si bien este límite solo fue invocado en alegaciones y sin especificar el perjuicio concreto que podría seguirse, visto lo cual concedió el acceso, sin siquiera dar trámite de alegaciones al promotor¹⁹⁹. Su doctrina está, en fin, aún por perfilar²⁰⁰. 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 las que tienen por objeto la totalidad del resto de los límites.

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 datos²⁰¹. 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

¹⁹⁸ R 30/2016, en la que se solicitaba acceso a un proyecto de obra mayor

¹⁹⁹ R 14/2023

²⁰⁰ En general, el tema más candente en materia de propiedad intelectual es el del acceso a lo que convencionalmente podemos llamar el código fuente del algoritmo, en el que el CTBG se ha mostrado más favorable a su publicidad que la jurisprudencia menor, de los juzgados centrales y de la propia Audiencia Nacional, que considera que no debe darse acceso, no solo por aplicación del límite de la propiedad intelectual, sino, más en general, por un principio de seguridad informática que protege diversos bienes que constituyen límites al acceso, como la seguridad nacional, la protección de datos... [SJCCA núm. 8, de 30 de diciembre de 2021 (143/2021), confirmada por SAN de 30 de abril de 2024 (51/2022), en el caso de la aplicación del bono social; SJCCA núm. 11, de 31 de octubre de 2022 (158/2022), en el caso de la aplicación para un sorteo de tribunales. El Tribunal Supremo ha admitido el interés casacional de la cuestión y está llamado, pues, a pronunciarse [ATS de 27 de noviembre de 2024 (7878/2024)]. Al respecto, nos remitimos a nuestro trabajo “La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024, pp. 77-115.

²⁰¹ Como dispone la legislación europea y española sobre protección de datos, pero se ha visto obligado a recordar el Tribunal Supremo en SSTs de 4 de mayo de 2023 (1200/2022), y de 13 de diciembre de 2023 (6098/2022).

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”²⁰². 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 resolvió la cuestión²⁰³. A nuestro juicio, el principio, simple, es que rige la ley especial; esto es, a la publicidad activa y a las solicitudes de información se les aplica la LTAIPBG (o, en su caso, la respectiva ley autonómica de transparencia). Esto, además, encuentra su apoyo en la propia normativa de protección de datos, tanto en la anterior, como en la actual, si bien, mientras que el Reglamento General de Protección de Datos es más claro²⁰⁴, 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 precisiones²⁰⁵. Por lo demás, el entendimiento cabal ha de ser que si el solicitante

²⁰² Regulado, curiosamente, tanto antes como ahora, en el artículo 15; antes de la LOPD, y ahora de la LOPDGDD.

²⁰³ 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.

²⁰⁴ 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”.

²⁰⁵ 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

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. Una interpretación diferente colocaría al afectado en peor posición que al resto de los posibles solicitantes²⁰⁶. 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 datos²⁰⁷.

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.

5.2.1. 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

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”.

²⁰⁶ 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, pp. 53-85, p. 66, y FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 198.

²⁰⁷ El Tribunal Supremo está llamado a pronunciarse, dado que en su ATS de 6 de noviembre de 2024 (6263/2024), ha reconocido el interés casacional de determinar: (I) si una solicitud de identidad de tercero que pudiera haber accedido a los datos personales que conciernen al solicitante –en este caso, a su historia clínica–, es una materia propia de protección de datos de carácter personal o de acceso a la información pública, y ello a efectos de determinar el órgano competente para resolver dicha solicitud; y (II), para el caso de que se entendiera que estamos ante una materia propia de acceso a la información pública y se confirmara la competencia de la GAIP para resolver, si el interesado tiene derecho a obtener del responsable del tratamiento la identidad de tercero que pudiera haber accedido a los datos personales que le conciernen –en este caso, a su historia clínica–. Procede señalar que el procedimiento de acceso a la documentación clínica se encuentra regulado en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica que, en particular, en su artículo 18 regula los derechos de acceso a la historia clínica, reservado al propio paciente. El CTRM se ha visto confrontado a un caso similar, en la R 125/2022, en que el afectado solicita al Servicio Murciano de Salud acceso a su historia clínica, pero no ha tenido que pronunciarse dado que se produjo la satisfacción de la solicitud una vez planteada reclamación, pero antes de resolverse la reclamación, por lo que se declaró la pérdida sobrevenida de su objeto y el archivo de las actuaciones.

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 Ley²⁰⁸.

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 Ley²⁰⁹.

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 límite²¹⁰. 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 equilibrio²¹¹.

²⁰⁸ Artículo 15.1, en su redacción dada por la Disposición Final undécima de la LOPDGDD.

²⁰⁹ 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.^a, *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, p. 204, respecto de la pertinencia del acceso en el caso de datos hechos manifiestamente públicos, habrá que entender que si se admite para los datos personales más protegidos (los del art. 7.2 LOPD), con mayor razón deberá admitirse para el resto.

²¹⁰ 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.

²¹¹ R 59/2016.

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 consideró, en un razonamiento que puede ser polémico pero que, sabedor de ello, argumentó 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 apuntó que en un caso como este debe prevalecer la transparencia, si bien consideró que al haberse omitido el trámite de audiencia al afectado deben retrotraerse el procedimiento para dar paso a este trámite²¹².

²¹² 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 sanitarias⁴, 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

5.2.2. 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 profesional²¹³, así como 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 cargos²¹⁴.

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

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” [...]. Repite la misma solución, en relación con una solicitud referida en este caso a los altos cargos del Ayuntamiento de Cartagena, en su R 3/2023, que se remite a la anteriormente mencionada R 44/2021.

²¹³ Artículo 6.1.

²¹⁴ Artículo 8.1, letra g).

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 LOPD²¹⁵, 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 doctrinal²¹⁶ y de enfoques discrepantes entre Autoridades de transparencia e, 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

²¹⁵ “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”.

²¹⁶ 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.^a, *El derecho al acceso a la información pública en España*, *op. cit.*, pp. 216-217, han ensayado un encomiable intento de sistematización más allá, a nuestro juicio, de la propia *mens legislatoris* y de la práctica del CTBG. Distinguen entre organización (responsables de órganos y unidades administrativas, funciones y datos de contacto, composición de órganos colegiados), funcionamiento (autoridades y empleados que intervienen) y actividad (resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo con efectos externos, salvo los sancionadores). Respecto de estas últimas, consideran, así mismo, que actos como autorizaciones, licencias, concesiones, contratos, ayudas, subvenciones, entre otros, deberían ser accesibles, salvo que contengan datos personales más allá del dato de identificación de una persona (por ejemplo, una ayuda a una mujer víctima de maltrato o a una persona en situación de drogodependencia). En cambio, el resto de las actuaciones que integran el procedimiento estarían sujetas a las reglas generales de ponderación.

lo que en materia de protección de datos se califica “derecho de oposición”²¹⁷. 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 2016²¹⁸.

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 ocasiones²¹⁹. 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

²¹⁷ Actualmente, artículo 21 RGPD.

²¹⁸ 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”.

²¹⁹ Por ejemplo, RR 4/2016, 10bis/2017, 33/2017 o 44/2021

efectivamente se da el supuesto y proceder en consecuencia con la respuesta²²⁰. 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 concurran circunstancias excepcionales y, siendo así, para poder apreciarlas, habría que dar previa audiencia al afectado como dispone el artículo 19.3 LTAIPBG²²¹. 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 desarrolla²²².

Además, en el Criterio 4/2015, de 23 de julio, sobre DNI y firma, el CTBG considera que debe omitirse en la información a 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 omitirla y sustituirla con una mención de constancia de la firma en el original.

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 actividad²²³, sobre sus titulaciones²²⁴, su cualificación²²⁵ o, incluso, sobre su presencia en viajes oficiales²²⁶. Otras veces, sin embargo, considera que la información sobre cualificación no es meramente identificativa²²⁷.

²²⁰ 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).

²²¹ R 307/2019.

²²² SJCCA núm. 12, de 4 de mayo de 2018 (61/2018), y SJCCA núm. 3, de 19 de junio de 2019 (77/2019), confirmada en apelación por la SAN de 18 de diciembre de 2019 (51/2019).

²²³ R 345/2017.

²²⁴ RT 228/2018.

²²⁵ R 475/2018.

²²⁶ RR 429 y 509/2015, recurridas y confirmadas por la SJCCA núm. 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.

²²⁷ R 64/2019 y RRTT 306, 307 y 486/2017.

Por comparación con la regulación estatal, la murciana es mucho más ambiciosa en cuando a la publicidad activa de datos personales identificativos.

En efecto, 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.

[...]

b) Los acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.

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 tal 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.

[...]

2. La información anterior se extenderá a aquellos que, de acuerdo con la normativa en materia de altos cargos existente en la Administración Regional, tengan tal consideración, y, específicamente, a los máximos órganos directivos de su sector público, a aquellas personas que ejerzan la máxima responsabilidad en las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título, así como a los diputados de la Asamblea Regional.”

[...]

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 reforma de 2016 de la LTPCRM incluyó 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 2017²²⁸, que concretó qué ha de entenderse por datos meramente identificativos y

²²⁸ “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

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, 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”.

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”.

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.

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 privado²²⁹, y ordenando incluso que el acceso al mismo se haga mediante publicación en el Portal de Transparencia²³⁰; a la identidad de una persona que ocupa un puesto en comisión de servicios²³¹; al número de teléfono móvil asignado a empleados y cargos públicos²³²; al expediente de nombramiento de delegado de protección de datos²³³; a información sobre contratados laborales²³⁴; a la identificación de personas nombradas para formar parte de tribunales de oposición²³⁵; a expedientes de contratación de letrado jurídico-asesor²³⁶; a la identificación del funcionario que recepciona una obra²³⁷ o que gestiona las redes sociales de la policía local²³⁸. En todos estos casos, además, parece considerar que ya la Ley ha establecido la ponderación a favor de la transparencia, por lo que no es necesario dar audiencia al afectado. 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 personal²³⁹. Por el contrario, cuando se trata de conocer la identidad de los autores de un informe encargado por la Administración a terceros, parece considerar que ya no se trata de datos identificativos del personal de la propia Administración, y ordena entregar la información disociada²⁴⁰.

²²⁹ R 4/2016.

²³⁰ R 10bis/2017.

²³¹ R 19/2017.

²³² R 33/2017.

²³³ R 89/2022.

²³⁴ R 95/2022.

²³⁵ R 101/2022.

²³⁶ R 71/2023.

²³⁷ R 1/2024.

²³⁸ R 18-7/2024.

²³⁹ 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.

²⁴⁰ Ese parece ser el razonamiento implícito de la R 16/2025, en la que se solicita al Ayuntamiento de Murcia acceso al estudio de riesgo sísmico y planes de evacuación encargado ala Universidad de Murcia. El CTRM ordena dar la información “previa disociación”.

5.2.3. 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 ponderación²⁴¹. 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 contraponen²⁴²—. En efecto, en la práctica, en estos casos, se está resolviendo en una ponderación global entre el perjuicio que traería al afectado la publicidad de sus datos y las virtudes del conocimiento de la información en conexión con las finalidades de la transparencia expresadas en el Preámbulo de la LTAIPBG, esto es, dar a los ciudadanos la posibilidad de “conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones”, con una notable tendencia en la jurisprudencia a la prevalencia de la transparencia frente a la privacidad²⁴³. La clave, en definitiva, está en la

²⁴¹ “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”.

²⁴² En particular, al acoger entre los criterios de ponderación el de la condición del solicitante (investigador, persona que utiliza el derecho de acceso para el ejercicio posterior de otro derecho individual...), lo que profundiza en esa línea de ponderar el interés privado del solicitante que aleja la regulación del sentido del derecho de acceso como derecho de ciudadanía no necesitado de motivación ni acreditación de interés alguno. Aparte de resultar, en la práctica, poco operativos (¿cómo ponderarlos si no hay que motivar la solicitud?, ¿cómo evitar que un investigador facilite después la información a cualquiera?). O, asimismo, al mencionar como criterio el transcurso de los plazos previstos en el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, mención a un artículo “presuntamente derogado”, para su aplicación a datos no íntimos (a diferencia de lo previsto en la citada Ley) y con una regla que se ha demostrado de aplicación imposible (los terceros carecen de legitimación ante el Registro Civil para obtener partidas de defunción) y con resultados inconstitucionales (un documento puede tener más de cincuenta años y referirse a la intimidad de una persona viva) en sus treinta años de vigencia. Mi crítica, por todos, recientemente, en GUICHOT, E., “Límites”, en GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 441-451. Una valoración dispar en J. L. PIÑAR MAÑAS, en WENDES, 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. 49, que lo califica de un “magnífico informe”.

²⁴³ Así, SSTs de 17 de noviembre de 2022 (4457/2021), de 23 de noviembre de 2023 (196/2022), de 23 de noviembre de 2023 (2324/2022), y de 27 de noviembre de 2023 (4915/2022), que conceden el acceso a

ponderación del grado de afectación al derecho a la protección de datos frente al interés público o privado superior.

Los posibles conflictos entre publicidad y privacidad son muy variados, y el CTRM los ha resuelto, pues, a la vista de cada caso²⁴⁴. Ahora bien, algunos son recurrentes, como los relacionados con las cualificaciones, modos de acceso, actividades, retribuciones y bienes de empleados públicos, sobre los que pueden apuntarse las siguientes directrices:

A) 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 responsables²⁴⁵.

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 Comisionado de Transparencia ha hecho suyo el Criterio interpretativo 1/2015, de 24 de junio, del CTBG sobre obligaciones del sector público estatal a facilitar información sobre relaciones de puestos de trabajo y retribuciones (aplicable solo a la AGE), que reproduce básicamente el Dictamen conjunto del CTBG y la AEPD de 23 de marzo de 2015. De ellos se deriva lo siguiente. Cuando se solicita información referida a las retribuciones asignadas a un puesto de trabajo determinado están en juego datos personales, por lo que ha de

información sobre coste de una encomienda gestión de un impuesto autonómico a los registradores de la propiedad; STS de 28 de noviembre de 2022 (3190/2021), que concede acceso a licencias y expedientes urbanísticos, incluida la identidad de las personas físicas que en ellos figuran; o SSTS de 22 de junio de 2020 (7550/2018), y de 11 de diciembre de 2023 (628/2022), que conceden el acceso a información sobre las retribuciones de autoridades y empleados públicos con responsabilidades en la toma de decisiones, haciendo suyo el criterio interpretativo 1/2015 del CTBG e incluso extendiendo la prevalencia de la publicidad a las retribuciones y o la titulación en relación con puestos técnicos. Los AATS de 12 de septiembre de 2024 (3876/2024), de 22 de enero de 2025 (8659/2024), y de 5 de febrero de 2025 (5828/2024), declaran de interés casacional determinar si, conforme a la normativa existente contenida en el artículo 23.3 c) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, la Disposición Final 4.3 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, así como en el artículo 15.3 LTAIPBG, los representantes sindicales tienen derecho a acceder a la información pública relativa a las cantidades que perciba cada funcionario en concepto de complemento de productividad.

²⁴⁴ Así, en la R 74/2022 se pide acceso al expediente de adjudicación concesión de la televisión pública regional, que incluye currículos y perfiles profesionales. El CTRM constata que no son datos especialmente protegidos, pero decide ordenar su anonimización porque no son necesarios, pues “no es un elemento esencial para la satisfacción del interés público en fiscalizar la legalidad de la contratación –y la propia reclamante así lo viene a reconocer–”. En las RR 46/2023 y 49/2023 se solicita acceso a los expedientes de el nombramiento de hijo predilecto y de concesión de medallas, respectivamente, y se estiman las reclamaciones, sin audiencia de los premiados.

²⁴⁵ Artículo 8.1, letra f).

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.

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 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 periódicas²⁴⁶.

[...]

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:

²⁴⁶ La redacción de este apartado ha cambiado. La redacción original de 2014 era: “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 su relación jurídica, así como de sus retribuciones anuales.”

[...]

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:

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

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.

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.

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 Regional²⁴⁷, el coste de un contrato de servicios de un enfermero en un colegio concertado²⁴⁸, a las retribuciones del personal emérito del Servicio Murciano de Salud²⁴⁹, o al listado de puestos de trabajo ocupados con adscripción provisional y sus retribuciones en un Ayuntamiento²⁵⁰, o a los ingresos por productividad de todos los empleados públicos de un Ayuntamiento²⁵¹, en todos los casos sin necesidad de audiencia a los afectados, probablemente por entender que el procedimiento de oposición a la publicidad de esos datos ya se encuentra fijado en el artículo 13.4 LTPCRM. Cuando se ha planteado el acceso a información sobre cuantías percibidas por concejales, que no están incluidos en el mencionado apartado, ha estimado que, si bien en principio procede dar acceso a la información conforme a los principios del CI 1/2015, es necesario darles audiencia para comprobar que no se trata de personas en una situación de protección especial que pudiera ser agravada por la comunicación de la información, ordenando la retroacción del procedimiento²⁵².

B) 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

²⁴⁷ R 9/2019.

²⁴⁸ R 60/2016.

²⁴⁹ R 48/2017.

²⁵⁰ R 98/2023.

²⁵¹ R 96/2023, en este caso, solicitados por una sección sindical.

²⁵² RR 33/2023 y 113/2023, referidas ambas al Ayuntamiento de Cartagena.

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.

La jurisprudencia ha sido favorable en estos casos a la prevalencia de la publicidad²⁵³.

Por su parte, el artículo 14 LTPCRM 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”.

Cuando se ha planteado alguna reclamación al CTRM en relación con información de este tipo, la ha estimado, sin siquiera entrar a conocer sobre la concurrencia de este límite, por aplicación de su doctrina del carácter revisor, al no haber sido invocado en vía de solicitud²⁵⁴.

²⁵³ Así, SSTs de 16 de diciembre de 2019 (316/2018), de 8 de marzo de 2021 (1975/2020), o de 10 de febrero de 2022 (141/2021), que conceden el acceso a datos meramente identificativos de empleados públicos.

²⁵⁴ R 86/2022.

C) 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 casos²⁵⁵, incluso si el solicitante es un representante sindical²⁵⁶ o por mucha trascendencia mediática que tenga el asunto²⁵⁷. 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 datos²⁵⁸.

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 reclamaciones²⁵⁹. El CTRM también ha tenido ocasión de señalar que ha de facilitarse información sobre la

²⁵⁵ Por todas, RT 292/2018.

²⁵⁶ R 274/2018.

²⁵⁷ RR 437/2016 y 478/2016.

²⁵⁸ RR 381/2015 y 655/2018.

²⁵⁹ R 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, 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.

identidad de las personas incluidas en bolsas de empleo, que de hecho se publican, salvo si figuran asociados a algún dato especialmente protegido de salud²⁶⁰. O que ha de facilitarse copia de la resolución de nombramiento de un jefe de servicio y de cese del anterior.²⁶¹

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 afectados²⁶².

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 acceso²⁶³.

²⁶⁰ R 58/2016.

²⁶¹ R 68/2023.

²⁶² 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. Pueden contrastarse estas dos resoluciones. En la R 97/2023 se pide al Ayuntamiento de San Javier información sobre expedientes disciplinarios de los últimos diez años, disociada, y el CTRM considera que se trata de información estadística y estima la reclamación. Por el contrario, en la R 15/2025, en que se pide al Servicio Murciano de Salud estadísticas sobre abortos, el CTRM se remite a la solución del CTBG en casos similares y considera que incorporar el centro concreto sin suprimir otras variables puede generar riesgo de identificación de alguna de las personas concernidas, sobre todo en pequeñas poblaciones. Teniendo en cuenta la especial protección de datos de salud y vida sexual, considera legal no dar ese dato y desestima la reclamación.

²⁶³ 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 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

También ordena la anonimización de forma preventiva, cuando desconoce si en la información solicitada puede haber datos personales²⁶⁴.

Ahora bien, hay que precisar que no procede la anonimización cuando se trata de datos sujetos a publicidad activa en los que no quepa 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

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.

²⁶⁴ 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 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.

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 inconsentido cuando el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento o cuando el tratamiento es necesario para la satisfacción de intereses legítimos perseguidos por el responsable del tratamiento o por un tercero, siempre que sobre dichos intereses no prevalezcan los intereses o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran la protección de datos personales, en particular, cuando el interesado sea un menor, amén de la posibilidad de un régimen nacional más favorable a la comunicación de datos para conciliar la libertad de información y expresión y el derecho a la protección de datos, incluido el tratamiento con fines periodísticos y fines de expresión académica, artística o literaria. Pues bien, la normativa de protección de datos remite a la de transparencia y acceso a la información para la garantía de ese equilibrio, establecido en las reglas examinadas contenidas en el artículo 15 LTAIPBG. Teniendo en cuenta, además, que las solicitudes de acceso no han de ser 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 previsiones de interés de las que iremos dejando constancia. Debe también señalarse que su artículo 24.1.a) y b) obliga a las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la norma a publicar, entre otros contenidos, el procedimiento para el ejercicio del derecho y el órgano competente para resolver. E, igualmente, a “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, 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”.

Interesa llamar la atención sobre la exigencia legal de 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 doctrina²⁶⁵. La identidad podrá acreditarse por cualquier medio admisible en

²⁶⁵ 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.

Derecho, como confirmó la SAN de 24 de septiembre de 2018 (49/2018)²⁶⁶. El análisis de las resoluciones, primero del CTRM y, más tarde, de la Comisión de Transparencia, nos ha permitido comprobar que la cuestión relativa a la identidad del solicitante no ha suscitado controversia en esta Región, pues, hasta la fecha, no se le han planteado problemas sobre el particular. No obstante, y ante una eventual reforma legal, quizás no esté de más una previsión expresa en ese sentido, como ya figura en otras leyes autonómicas que especifican, además, que no es necesaria la certificación electrónica²⁶⁷.

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 destacan las autoridades de control²⁶⁸, en un criterio que cuenta ya con respaldo judicial²⁶⁹, 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 concrete²⁷⁰. De hecho, existen normas que imponen a las “las personas que accedan a la información pública” el deber de realizar el acceso “concretando lo más precisamente posible la petición”²⁷¹, o que determinan que “el solicitante procurará concretar su solicitud describiendo con el mayor detalle posible la información solicitada”²⁷². No es el caso de la LTPCRM, silencio que no ha supuesto, sin embargo, ningún impedimento para que su entidad de control entienda que “con respecto a la concreción o no de la documental solicitada por la interesada” deba destacarse que “competente al solicitante concretar los documentos, no es la administración o entidad reclamada la que debe interpretar cual debe remitirle”²⁷³, y para que exprese la importancia de que la información se delimite con claridad, ante la constatación de la falta de precisión en la que el solicitante incurre, en muchos

²⁶⁶ 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. Para un mayor desarrollo 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*, 2ª ed., op. cit., pp. 516-521).

²⁶⁷ Así lo hacen las Leyes de Transparencia de la Comunidad de Madrid (artículo 38.1.a) y la de Valencia (artículo 31.3.a).

²⁶⁸ En tal sentido, RR 79/2016, 81/2017, 23/2020 o 230/2020 del CTPD y RR 110/2017 y 97/2018 del Comisionado de Transparencia canario.

²⁶⁹ 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).

²⁷⁰ R 146/2016 del CTBG.

²⁷¹ Leyes de Transparencia Pública de Andalucía (artículo 8.b) y de la Comunidad de Madrid (artículo 33.2.a).

²⁷² 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).

²⁷³ R 17/2016.

casos²⁷⁴. En esta línea, el “Protocolo sobre el procedimiento de derecho de acceso a la información pública en la Administración regional”²⁷⁵, determina en su apartado 9.3, bajo la rúbrica “Cuál es el contenido mínimo de la solicitud”, que “con respecto a la precisión de la materia sobre la que se solicita información, no será necesario que se identifique el documento o expediente concretos, aunque sí es necesario que se identifique de forma suficiente la información”. De no ser así, y en cumplimiento de lo dispuesto en la LTAIBG, “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”. Solo el análisis de cada solicitud permitirá valorar si la información pedida está o no suficientemente identificada o ha de requerirse al solicitante su mejor identificación a través de la oportuna subsanación de la petición.

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, ocasión de pronunciarse la autoridad de control de esta Región que, en términos de la R 25/2023 LTAIPBG expresiva de una doctrina firmemente consolidada, destaca que “la ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art. 17.3)”, principio, igualmente, resaltado por el Tribunal Supremo desde sus primeros pronunciamientos en la materia²⁷⁶. No obstante, ello no quiere decir que el solicitante, como reconoce el propio artículo 17.3, no pueda exponer los motivos que le llevan a la petición de información y que “podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución”, motivación, como reconoció el CTRM en su R 13/2023 y ha mantenido siempre la doctrina²⁷⁷, 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. Tampoco de otra parte, y como señalara la R 60/2016, “es preceptivo invocar las leyes de transparencia”, pues el derecho de acceso “puede ejercitarse tanto si se invoca la legislación en materia

²⁷⁴ En tal sentido, R 58/2022.

²⁷⁵ Constituye, según su “Presentación”, una “guía para la tramitación de las solicitudes de derecho de acceso a la información pública dirigida al personal de la administración regional con el fin, tanto de ofrecer seguridad jurídica a los empleados públicos que ofrecen esa información, como garantizar una respuesta uniforme a los ciudadanos que ejerzan este derecho de acceso”. Su aplicación se circunscribe a la Administración Regional y vinculadas o dependientes.

²⁷⁶ Como puede comprobarse en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (75/2017).

²⁷⁷ En tal sentido, y entre otros, 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).

de transparencia como si no se hace”. Lo importante es que lo solicitado encaje materialmente en el objeto del derecho de acceso a la información, sin perjuicio de que la cita de estas disposiciones pueda, claro es, contribuir a la hora de definir o calificar la solicitud²⁷⁸.

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 el artículo 16.4 de 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 26.2 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 citado “Protocolo sobre el procedimiento de derecho de acceso a la información pública en la Administración regional” da cuenta de la amplia flexibilidad existente en esta materia al reconocer que “las solicitudes se podrán presentar de forma telemática o presencial” y permitir que pueda hacerse también mediante correo electrónico dirigido a la Oficina de Transparencia que remitirá la solicitud a la Consejería competente para resolver “sin perjuicio de que éstas observen que la dificultad derivada de la proporción de esta información, de su propia naturaleza o la mejor garantía de los derechos de los solicitantes demanden que el solicitante acuda al procedimiento ordinario de solicitud”. 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 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”²⁷⁹, sino que caben otras posibles, como dirigir la solicitud “por conducto ordinario directamente al órgano que disponía de la información”²⁸⁰ o “el Buzón para la ciudadanía del organismo”²⁸¹.

²⁷⁸ Como puede apreciarse en el supuesto enjuiciado por la R 9/2024.

²⁷⁹ En tal sentido, R 120/2017 del CTPD.

²⁸⁰ R 36/2016 del CTPD.

²⁸¹ R 120/2017 del CTPD.

Por el contrario, se ha negado que quepa “la presentación vía telefónica”²⁸², que, no obstante, alguna disposición reconoce²⁸³.

1.3. Su posible subsanación

El artículo 19.2 LTAIPBG, como con carácter general determina la LPAC, reconoce la posible subsanación de la petición de acceso para los casos, como sucedía, por ejemplo, en el supuesto examinado por el CTRM en su R 1/2018, en los que el solicitante “no identifique de forma suficiente la información”, ante lo que se le pedirá 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 también 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”²⁸⁴, avalando así la posición ya mantenida por las autoridades independientes de control²⁸⁵.

La petición de subsanación determina “la suspensión del plazo para dictar resolución” por el tiempo, como señala el artículo 22.1.a) LPAC, “que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, por el del plazo concedido”. Ha de notarse que, a diferencia de lo dispuesto en este precepto, la suspensión prevista en la LTAIPBG opera en todo caso, no se prevé como una posibilidad de la que el órgano competente puede, si lo estima pertinente, hacer uso. Si el solicitante no atiende a la petición de subsanación se le tendrá por desistido, como determina el artículo 19.2 LTAIPBG, concluyendo así el procedimiento con un archivo de las actuaciones y sin perjuicio del derecho, en su caso, a presentar una nueva solicitud. Cabe reparar en que este artículo no exige, como el 68.1 de la LPAC, una “previa resolución” que haga constar ese desistimiento, lo que, sin embargo, debe entenderse exigible en aplicación de esta última disposición, como entiende el Consejo estatal²⁸⁶, en un criterio confirmado

²⁸² R 10/2017 del CTPD.

²⁸³ En tal sentido, Ley foral navarra (artículo 34.6).

²⁸⁴ 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.

²⁸⁵ Así lo hace el Consejo estatal desde sus primeras resoluciones, como puede comprobarse en la R 109/2016.

²⁸⁶ En R, por ejemplo, 126/2021.

judicialmente²⁸⁷. 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 de la entidad de control de esta Región evidencia que nos encontramos ante un trámite que no suscita controversia, no pueden dejar de señalarse las lagunas de la regulación legal en aspectos como la determinación del sujeto competente para requerir la subsanación en los supuestos previstos en el artículo 19.1 y 4 LTAIPBG²⁸⁸. Tampoco aclara si al amparo del artículo 19.2 cabe no solo la subsanación de la solicitud, sino, 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.

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, constituyendo, por consiguiente, una importante limitación al derecho de acceso a la información tan ampliamente reconocido. Son las determinadas en el artículo 18.1 LTAIPBG en términos que, en algunos extremos, han sido desarrolladas por la LTPCRM. Se trata de un conjunto de motivos de distinto contenido y alcance, aunque, en todos los casos, muy contestados y que, desde luego, se han convertido, afirmado en términos generales, 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 previas aplicables a todos ellos. No obstante, y antes de proceder a este estudio, resulta importante advertir que la doctrina de la autoridad de control de la Región de Murcia sobre las causas de inadmisión es mucho más limitada que las de otras autoridades de control como consecuencias de diversas

²⁸⁷ En este sentido, SJCCA, n.º 10, de 2 de octubre de 2019 (112/2019) que confirma la R 708/2018 del CTBG.

²⁸⁸ 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. 5357).

causas. De entrada, por las propias dimensiones territoriales 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 LTAIPBG²⁸⁹. También, probablemente, por el hecho de que, durante un importante periodo temporal, entre febrero de 2017 y septiembre de 2020, el entonces CTRM, por razones expuestas en otro lugar de esta obra, no extendiera su control a las resoluciones de acceso de los municipios y su sector público, aunque tampoco puede afirmarse que la ampliación del ámbito de su actuación a estas entidades haya supuesto un incremento significativo de las resoluciones que se adentran en el examen de estas causas. Finalmente, como resultado de su propia interpretación sobre el momento en el que estas causas han de ser aplicadas y el alcance de su función revisora. Sea por las razones que sea, lo cierto es que el número de resoluciones de la autoridad de transparencia de esta Región sobre el significado y contenido de las distintas causas de inadmisión es relativamente bajo, por lo que seguimos sin encontrar en su doctrina la diversidad y riqueza de supuestos que aparecen en las resoluciones de otras entidades de control, como, por ejemplo, el Consejo andaluz o la GAIP.

Con carácter general, y al margen pues de la causa concreta que fundamente la inadmisión, cabe señalar una serie de extremos comunes en los que merece la pena detener la atención.

a) Ante todo, la necesaria aplicación restrictiva de las diferentes causas de inadmisión, como destaca el CTRM²⁹⁰ en un criterio que comparte con el estatal y el resto de autoridades autonómicas de control²⁹¹, y que es reconocido por el propio Tribunal Supremo, que ya en su Sentencia de 16 de octubre de 2017 (75/2017), afirmaba que “la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal

²⁸⁹ Así, y según datos extraídos del “Informe anual de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ley 12/2014, de 16 de diciembre, en materia de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”, de las 422 solicitudes resueltas en 2024, de las 472 recibidas, fueron inadmitidas 33, con la siguiente distribución: 7 por la causa establecida en el artículo 18.1.a), 2 con base en el carácter auxiliar o de apoyo de la información solicitada, 9 con fundamento en la necesidad de reelaborar la información para poder ser entregada, 12, la cifra más elevada, por la causa recogida en la letra d) de ese precepto, y 2, finalmente, por el carácter repetitivo o abusivo de la solicitud. En 2023, según datos obtenidos de ese mismo “Informe”, habían sido inadmitidas 26 de un total de 435 solicitudes y en 2022, 47 sobre una cifra global de 608.

²⁹⁰ Véase, por todas, R. 83/2025 expresiva de numerosos pronunciamientos anteriores en igual sentido.

²⁹¹ Valga como exponente de ellas la R del CTBG 394/2025 que, en la que constituye la expresión de una doctrina firmemente consolidada, manifiesta que “la eventual aplicación de alguno de límites legales, o de las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, para denegar o inadmitir una solicitud de acceso a información pública, sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo”

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”, lo que, como subraya el consejo estatal, “comporta la necesidad de aplicar el principio de proporcionalidad en las decisiones denegatorias, de modo que el órgano competente, antes de resolver en sentido, habrá de valorar cuidadosamente la posibilidad de conceder el acceso parcial a los contenidos”²⁹². Cabe destacar, sobre este concreto extremo, que, en estos momentos, se encuentra pendiente de sentencia el recurso de casación admitido a trámite por ATS de 2 de octubre de 2024 (4155/2024) que habrá de determinar si las causas de inadmisión “pueden utilizarse para inadmitir parte de la solicitud”²⁹³.

b) En segundo lugar, y en cumplimiento de los artículos 18.1 LTAIPBG y 26.4 LTPCRM²⁹⁴, cabe insistir, como hacen todas las autoridades de control, en la obligada motivación de las resoluciones de inadmisión²⁹⁵, entre ellas, la murciana que recuerda siempre, por ejemplo en su R 20/2019²⁹⁶, 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”, pues, como destaca en otras ocasiones, “lo que puede llevar a la inadmisión de una solicitud de información no puede en modo alguno presumirse, sino que habrá de ser puntualmente concretado bajo los requisitos exigibles a la restricción de un derecho constitucional”²⁹⁷, de ahí que, consecuentemente, deniegue la existencia del motivo de inadmisión cuando aprecia que “la reclamada no (lo) ha justificado de manera clara y suficiente”²⁹⁸.

c) Una cuestión singularmente importante en el régimen general de las causas de inadmisión es la que se refiere al momento en el que han de ser, en su caso, alegadas y aplicadas. A diferencia de otros extremos propios del derecho de acceso que han contado siempre con la interpretación uniforme de las autoridades de transparencia, en este aspecto se observan sin embargo, a pesar de su extraordinaria incidencia en

²⁹² RR, entre otras, 204/2025 o 409/2025.

²⁹³ La Sentencia admite a trámite el recurso de casación planteado contra la SAN de 7 de noviembre de 2023 (48/2023).

²⁹⁴ Ambos preceptos imponen la exigencia de motivación de las resoluciones que inadmitan la solicitud.

²⁹⁵ Valga como exponente de la que constituye una doctrina plenamente consolidada la R 112/2024 del CTBG.

²⁹⁶ En el mismo sentido, y entre otras, RR 42/2019, 7/2020, 29/2021, 30/2021, 36/2022, 74/2022, 195/2022, 11/2023, o 61/2023.

²⁹⁷ RR 3/2022 o 9/2022.

²⁹⁸ En expresión que aparece en numerosas resoluciones, por ejemplo, en la 38/2022.

la efectividad del derecho reconocido, posiciones discordantes, toda vez que si autoridades de transparencia como el CTPD mantuvieron siempre que estas causas han de quedar necesariamente establecidas en la respuesta a la solicitud de acceso, no pudiendo, en caso contrario, ser posteriormente alegadas en vía de reclamación ante la entidad de control²⁹⁹; el Consejo estatal, por el contrario, sostiene, tras cambiar su posición inicial de acuerdo con la interpretación efectuada por la Audiencia Nacional³⁰⁰, su capacidad para analizar motivos de inadmisión invocados, por vez primera, en el procedimiento de reclamación³⁰¹, aun cuando siga recordando que “el momento para invocar y justificar la aplicabilidad de una determinada causa de inadmisión es la resolución sobre el acceso y no con posterioridad, con ocasión de la remisión del expediente y del informe”³⁰². La autoridad murciana cuenta con una posición definida sobre el particular, la que interpreta, no sin alguna excepción reciente³⁰³, que “la motivación de las causas de inadmisión debe efectuarse en “la resolución inicial de la solicitud”, y no en escrito de alegaciones ante el propio Consejo una vez que se produce la reclamación”³⁰⁴. Una interpretación que apoya, fundamentalmente, en el artículo 26.4.a) de la LTPCRM, que dispone un “plazo taxativo” de veinte días para “efectuar la inadmisión como garantía al ciudadano”³⁰⁵ y cuyo transcurso “por su propia naturaleza, no puede conducirnos a la existencia de una resolución presunta o a la caducidad del expediente, sino que, por el contrario, determina la existencia de un término para que la Administración pueda efectuar una determinada actividad”³⁰⁶. En definitiva, no es posible apreciar las circunstancias previstas en el artículo 18.1. LTAIBG si la entidad a la que se dirige la solicitud de información, normalmente una Administración Pública, “no ha dictado resolución

²⁹⁹ Como puede comprobarse en su R 103/2016.

³⁰⁰ Que en Sentencia de 27 de febrero de 2017 (64/2016) admitió la posibilidad de que el CTBG pudiera apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión si “como sucede en el presente caso, se desestima la petición de información por silencio administrativo”, estimando así el recurso de apelación interpuesto frente a la SJCCA n.º 2 de 3 de octubre de 2016 (2016) que había sostenido que a la entidad de control “no le era dado apreciar una causa de inadmisión de una solicitud de información, pues ello solo le cabía a las administraciones solicitadas, mediante resolución expresa, y al Consejo, en vía de reclamación, confirmar o revocar semejantes decisiones”.

³⁰¹ En tal sentido, RR 31/2024, 84/2024, 813/2024, 245/2025, o 822/2025.

³⁰² R 298/2025.

³⁰³ La representada por la R 75/2025 en una solicitud al Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar sobre responsables de redes sociales y perfiles de la policía local. El municipio plantea abuso en la solicitud, lo que lleva a la Comisión a examinar la causa de inadmisión del artículo 18.1.e), en el escrito de alegaciones “en el trámite conferido durante la instrucción del expediente”. En la valoración de esta decisión no puede pasar por alto el hecho de que estamos ante una de las muchas reclamaciones de quien lleva presentadas más de cien solicitudes de información ante ese municipio en las más variadas materias.

³⁰⁴ En términos de la R 3/2022 que otras varias recogen.

³⁰⁵ Como expresa, por ejemplo, la R 9/2022.

³⁰⁶ Como manifiesta, ahora, la R 23/2022.

expresa” que en la que se justifique “de manera clara y suficiente” su posible concurrencia³⁰⁷.

En la cuestión relativa al momento en el que deben invocarse las causas de inadmisión no debe, de otra parte, pasar desapercibida la existencia de resoluciones dictadas, a partir de 2020, en las que el CTBG se adentra 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 reclamación³⁰⁸. Se trata de una interpretación que no deja de suscitar, por razones que expuse en trabajos anteriores, algunos reparos importantes³⁰⁹ y que no parece, sin embargo, que se haya consolidado en la doctrina posterior del consejo estatal, aunque no debe de pasar desapercibida la existencia de algunas resoluciones aisladas, antes del Consejo, hoy de la CTRM que se pronuncian sobre causas de inadmisión que no habían sido invocadas previamente³¹⁰.

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 autonómicas³¹¹, y en lo que el CTPD califica como “un plus normativo sobre la regulación básica”³¹², 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

³⁰⁷ En términos de las RR 36/2022, o 42/2025,

³⁰⁸ RR 1/2020, 515/2020, 538/2020, o 701/2020, entre otras.

³⁰⁹ “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) y Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones” (*op. cit.*, pp. 554-558).

³¹⁰ Es el caso de las RR 114/2020 y 135/2020 que se adentran en el análisis 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. Más recientemente, la R 72/2025 resuelve en aplicación del artículo 18.1.a) inadmitir la reclamación en un supuesto que, en realidad, más bien parece de inexistencia de la información, lo que excluiría, además, el juego de la causa de inadmisión.

³¹¹ Por ejemplo, artículo 30.a) de la Ley de Transparencia Pública de Andalucía.

³¹² Entre otras, RR 1/2020 o 798/2022.

aplicables desde sus primeras resoluciones al entender que las situaciones descritas en la norma “no están llamadas a prolongarse en el tiempo”³¹³.

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, dejando al margen los supuestos en los que no se adentra en la posible existencia de la causa de inadmisión, toda vez que la Administración la invoca en fase alegaciones en el procedimiento de reclamación³¹⁴, o la resolución de inadmisión no ofrece la suficiente motivación³¹⁵, ha conocido diversas reclamaciones en las que se plantea la posible aplicación del artículo 18.1.a) LTAIPBG, constatando su concurrencia al verificar que la información solicitada efectivamente “se encuentra en trámite de elaboración”, recae, en los términos del CTBTG³¹⁶, sobre “información que no está aún acabada, pero que ha de estarlo próximamente”³¹⁷, y rechazando, por el contrario, su estimación de no apreciar esta circunstancia³¹⁸. Solo el análisis de cada supuesto permitirá determinar si procede 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

³¹³ Así lo mantienen ya sus RR 490/2016 y 419/2016 y, entre las más recientes, las RR 771/2025, 823/2025 y 907/2025.

³¹⁴ Como sucede en el caso resuelto en la R 111/2022.

³¹⁵ En tal sentido, R 51/2016.

³¹⁶ R 589/2025, expresiva de otras anteriores en igual sentido.

³¹⁷ Así la autoridad murciana ha considerado correcta la inadmisión, aunque no haga expresa alusión al artículo 18.1.a), en una solicitud “referida a los informes que se hubieran realizado en orden a 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” (R 21/2016); en una petición de información sobre el “Plan Iris, un Plan estratégico para la Región de Murcia 2014-2020”, porque “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” (R 90/2020); o 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 todavía no se ha “perfeccionado la voluntad de las partes, ni existen documentos definitivos” (R 22/2021). Más recientemente, la R 72/2025 la ha aceptado en la solicitud que pedía “la revisión de oficio del anuncio de exposición pública de la aprobación inicial del presupuesto municipal” porque “como ha quedado detallado en los antecedentes, estamos ante un expediente que está en curso de elaboración”.

³¹⁸ Así lo hizo la R 48/2017 en la petición de “las cuantías retributivas del personal emérito del Servicio murciano de Salud” porque, aunque, como alegaba este Servicio, aún no se había 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”.

LTAIPBG y 26.4 LTPCRM a justificar los hechos y razones que avalan la inadmisión. El CTRM, de otra parte, suele recordar que, 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”³¹⁹. Resulta, además, importante advertir 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”³²⁰.

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 aclara 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 Ley³²¹, y uno de los que, a nivel estatal y de otras 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 autoridad de Transparencia que se pronuncian sobre ella, sin que, además, los casos examinados, como los de las RR 61/2023, 39/2025 y 45/2025³²², le hayan llevado a profundizar en el

³¹⁹ En tal sentido, R 32/2017.

³²⁰ En expresión tomada de la R 56/2021 del CTPD. En el mismo sentido, RR del CTBG 159/2025, 356/2025, o 415/2025.

³²¹ Como lo demuestra el hecho de que de ella se haya dicho tanto que sirve al “buen funcionamiento de los servicios administrativos” (AAVV *Comentarios sobre aspectos clave en materia de acceso a información pública*, Thomson Reuters, FEMP, Red de Entidades locales por la transparencia y participación ciudadana, Cizur Menor, 2017, p. 109), como que “fácilmente puede encubrir una limitación de carácter sustantivo” que afecte a “una cantidad ingente de información” (RAMS RAMOS, L., “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, p. 23), que llegue, incluso, a “vulnerar el derecho de acceso a la información pública” (RAZQUÍN LIZÁRRAGA, M. M., *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, 2015, p. 79).

³²² La primera se opone, en contra de acordado por la Consejería competente, a que pueda considerarse información de carácter auxiliar el “número de identificación otorgado al aparato por la Comunidad Autónoma”, extremo que formaba parte de una solicitud más amplia sobre datos “obrantes preceptivamente en el Registro de Ascensores del Registro industrial de la Región de Murcia”, si bien, no se adentra en los argumentos que le llevan a esa conclusión. La segunda, desestima la reclamación presentada en relación con una solicitud de información consistente en las actas de determinado proceso selectivo en donde “deben

contenido y alcance de la información así calificada y, por consiguiente, en el ámbito de aplicación de la causa de inadmisión que solo excepcionalmente, así en las RR 114/2020 y 125/2020, ha apreciado³²³. En otras ocasiones en las que se le ha planteado ha negado, sin más, 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”³²⁴.

Interesa notar que la autoridad de control murciana cita, en algunas de esas resoluciones, la interpretación sobre esta causa de inadmisión ofrecida por el CTBG en su Criterio Interpretativo 6/2015, de 15 de noviembre³²⁵, del que igualmente parten, aunque no les vincule, el resto de autoridades de control, y “cuyos elementos esenciales”, según expresa el propio Consejo, han sido confirmados por la SAN de

aparecer desglosadas las notas que cada miembro del Tribunal” asignó para cada uno de los indicadores expuestos en el documento “Criterios de Valoración adoptados por la Comisión de selección”, dado que no existe “la obligación de que los miembros incorporen esos documentos al expediente administrativo”, con lo que obvia un pronunciamiento sobre el carácter de esa información y, más concretamente, sobre si estaríamos, como alegaba la Consejería de Educación, ante información de apoyo o auxiliar, análisis en el que tampoco se adentra la R 45/2025, respecto, en este caso, de la solicitud dirigida al Ayuntamiento de Murcia que se interesaba por el documento que “recoge los planos de las rutas, itinerarios, calendario y medios de limpieza dispuestos por la contrata municipal de limpieza para la pedanía de Espinardo”, a pesar de que el reclamante manifiesta que ha recibido respuesta del Ayuntamiento en la que “deniega la información alegando que es un documento interno y auxiliar al contrato de limpieza viaria, recogida y tratamiento de RSU”. Otras cuestiones, sin embargo, centran la atención de la Comisión.

³²³ 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, que sitúa en el ámbito de los “trabajos preparatorios, o de apoyo que estarían excluidos del derecho de acceso a la información pública, ex artículo 18.1 b) LTAIBG”.

³²⁴ Así ocurre en las 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, la segunda.

³²⁵ 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”.

25 de julio de 2017 (46/2017). 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 ejemplifican en el propio artículo 18.1.b), puede concluirse, a partir de lo establecido en ese Criterio y en la doctrina desarrollada sobre su base, que el elemento determinante para la identificación de la información “auxiliar o de apoyo” es el constituido 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 tal sentido³²⁶, lo que naturalmente remite a una valoración casuística atenta a cada una de las información a la que pretenda aplicarse la causa de inadmisión.

Aunque ninguna resolución de la autoridad de transparencia de la Región de Murcia ha tenido oportunidad, hasta ahora, de profundizar sobre cuándo, concretamente, 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 adoptado³²⁷, interpretación que hace, por consiguiente, pensar que sea, de plantearse el caso, la que mantenga el CTRM.

1.4.4. La información precisada de una acción de reelaboración

El artículo 18.1.c) LTAIPBG permite, en tercer lugar, la inadmisión de las solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”. La LTPCRM, en una previsión recogida, por vez primera,

³²⁶ La “relevancia” de la información solicitada en el proceso de toma de decisiones ha llevado al CTBG, en algunos de los ejemplos que pueden ofrecerse, a desestimar la causa de inadmisión proyectada sobre documentos diversos en las RR, entre otras, 394/2025, 631/2025, 720/2025, y 853/2005. Por el contrario, y porque los documentos en cuestión no presentan “relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad política del órgano” la ha aceptado en los supuestos resueltos, entre otras, por las RR 13/2025, 443/2025 o 747/2025.

³²⁷ Las RR 3/2025, 337/2025, 504/2025, 872/2025 y 827/2025, nos ofrecen distintos ejemplos de informes a los que el CTBG niega la condición de información auxiliar. La R, por el contrario, 298/2025 da muestras, sin embargo, de uno que merece tal consideración.

en la Ley andaluza³²⁸ y que la mayoría de disposiciones autonómicas 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 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, si bien contamos ya con una consolidada doctrina de las autoridades de transparencia que resuelven a partir de unas mismas reglas, las que el CTBG dejara establecidas en su Criterio Interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre, sobre esta causa de inadmisión, 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 sobre el ámbito de aplicación del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG mediante la fijación de una serie de actuaciones de las que la reelaboración ha de diferenciarse. Así: 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 dissociada 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

³²⁸ Artículo 30.c).

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

La interpretación del Consejo estatal será avalada por la primera de las sentencias del Tribunal Supremo recaída en la materia, la de 16 de octubre de 2017 (1547/2017), para la que la causa de inadmisión concurre, en último término, cuando la respuesta a la petición de acceso exige someter a un “tratamiento previo” la información de la que se dispone, consolidándose así la interpretación que vincula la reelaboración con la necesidad de “elaborar una respuesta”, una “información ex novo”, un informe “expreso” o “ad hoc”³²⁹. Sentencias posteriores del alto tribunal, las de 3 de marzo de 2020 (306/2020), 25 de marzo de 2021 (454/2021) y 22 de junio de 2022 (670/2022), profundizan en esta interpretación, diferenciando entre una “reelaboración básica o general” y una reelaboración “compleja”, circunstancia determinante de la aplicación del motivo de inadmisión y que “puede deberse a varias causas”, entre las que se destaca, por ser la que concurre en el caso enjuiciado por la sentencia de 2020 que es la que introduce la distinción, la vinculada al hecho de que la documentación que no se encuentre “en su totalidad en el propio órgano al que se solicita”.

No procede aquí, desde luego, la exposición detallada de la doctrina del Consejo estatal, aunque sí puede apuntarse que la recepción por su parte de esa jurisprudencia traerá consigo, en términos que expuse con detalle, un renovado protagonismo de la situación en la que se encuentran los datos, unificados en una sola fuente o dispersos en varias de ellas, a partir de los que ha de obtenerse la información solicitada. Un parámetro de valoración que si bien fue tomado en consideración por el CTBG desde el primer momento, había ido, sin embargo, perdiendo peso en favor del alcance y características de las actuaciones que el ente u órgano requerido ha de realizar para entregar la información. Igualmente, adquirirá significación el carácter determinado o indeterminado de esas diversas fuentes de las que ha de extraerse la información, criterio interpretativo incorporado *ex novo* por la SAN de 31 de enero de 2022 (30/2021) y que llevará a la entidad de control a la desestimación de la causa de inadmisión si la información, aun en fuentes diversas, está “plenamente identificada y localizada”³³⁰. Ahora bien, prescindiendo de los ricos matices que resultarían de

³²⁹ En términos de las RR del CTBG, entre otras, 409/2017, 490/2017, 174/2018, 343/2018, o 444/2018.

³³⁰ “La necesidad de “reelaboración de la información”: una causa de inadmisión precisada aún de aclaración”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 18/2023, pp 51-80. Resoluciones posteriores a

una exposición y valoración detallada de las muchas resoluciones del consejo estatal sobre esta causa de inadmisión, puede afirmarse que para la entidad existe una “reelaboración compleja”, determinante de la apreciación de la causa de inadmisión, en aquellos supuestos en los que el órgano requerido a facilitar la información ha de elaborar, haciendo uso de diversas fuentes de información, un informe expreso o *ad hoc* “hecho a propósito para la persona solicitante”³³¹, lo que, *a sensu contrario*, conduce, en principio³³², a su rechazo cuando no se acredita que la información se encuentre “en múltiples formatos o soportes (físicos e informativos)”³³³. De otra parte, en las hipótesis en las que la Administración no dispone de los medios necesarios para ofrecer la información en los concretos términos en los que se le requiere. Así, por ejemplo, precisaría “un desarrollo informático”³³⁴, o “programaciones y configuraciones complejas” por personal especializado³³⁵. Cabe añadir, para completar esta sucinta exposición de los extremos más destacados de la doctrina del CTBG sobre esta causa de inadmisión, que aunque su Criterio Interpretativo advirtiera ya sobre la necesidad de diferenciar el motivo de inadmisión 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” y, con carácter general, se afirme que “el tratamiento de información voluminosa o la anonimización que resulte necesaria, por sí mismos, no integran la noción de reelaboración que justifica la aplicación de lo previsto en el artículo 18.1.c) LTAIBG”³³⁶, es lo cierto que el volumen de la información demandada constituye, en muchas ocasiones, un parámetro importante para la valoración de la causa de inadmisión³³⁷, siempre y cuando se justifique de “forma objetiva, razonable y detallada” que la obtención de la “información exigiría un esfuerzo desproporcionado en atención a los medios disponibles”³³⁸. Habrá, en este concreto extremo, que estar atentos a lo que pueda determinar el Tribunal Supremo que tiene

esa fecha confirmarán el valor de la dispersión, o no, de la información en varias fuentes como elemento esencial para la aplicación del artículo 18.1.c) LTAIPBG. Entre otras, las RR 14/2024, 30/2024, 89/2024, 115/2024, 182/2024, 322/2024, 16/2025, o 413/2025. Aunque, de otra parte, el carácter determinado o indeterminado de las fuentes que contienen la información parece haber perdido protagonismo, no faltan algunas que siguen dejando constancia de la significación de ese elemento, como es el caso de las RR 602/2025 y 822/2025.

³³¹ En tal sentido, y entre las más recientes, RR 76/2025, 235/2025, 330/2025, 393/2025, 394/2025, 409/2025, 528/2025, 543/2025 o 724/2025.

³³² Pues no faltan resoluciones, 297/2025, que aceptan la causa de inadmisión en casos en los que no parece existir esa distribución de la información en diferentes soportes.

³³³ Como resulta, por ejemplo, de la R 455/2025.

³³⁴ R 662/2025.

³³⁵ R 492/2025.

³³⁶ Por ejemplo, en R 639/2005.

³³⁷ Según queda reflejado en las RR, entre las más recientes, 444/2025, 644/2025, o 791/2025.

³³⁸ R 901/2025.

pendiente de resolver el recurso de casación admitido a trámite por Auto de 2 de octubre de 2024 (4115/2004), en el que se plantea, precisamente, la cuestión de “si pueden asociarse las causas de inadmisión de los apartados c) y e) del artículo 18.1 LTAIPBG a un criterio meramente cuantitativo”.

Este es, expuesto en sus extremos más esenciales, el contexto general en el que se sitúa la doctrina de la autoridad de control de Murcia que, como suele explicitar, resuelve a partir de lo dispuesto en el Criterio Interpretativo del CTBG y la jurisprudencia recaída en la materia y de acuerdo, igualmente, con lo dispuesto en el artículo 26.4 de la LTPCRM que “establece como limite a la inadmisión por reelaboración aquella información que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”³³⁹. El presupuesto de su doctrina se expresa con claridad: 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”³⁴⁰, que “el simple acceso a un documento, ya tenga este un soporte material o digital”³⁴¹, de ahí que sea consustancial a su ejercicio la realización por la Administración, “si fuere preciso”, de las “operaciones necesarias para facilitar la información que se solicita”³⁴², “un mínimo de elaboración a partir de los datos y documentos existentes”³⁴³, que, sin embargo, no “puede llegar a perjudicar el interés público o la armonía que el desarrollo de las funciones públicas demanda”³⁴⁴.

Desde este punto de partida, el Consejo, hoy Comisión, de Transparencia se ha enfrentado al análisis de los distintos supuestos que se le han planteado, dejándonos como resultado una interpretación claramente restrictiva de la causa de inadmisión que solo, excepcionalmente, ha admitido. Así, se ha opuesto a su aplicación cuando “la información cuyo acceso se pide se encuentra en una base de datos y basta una simple consulta para acceder a ellos”³⁴⁵, ante una supuesta necesidad de anonimizar la información³⁴⁶, en casos en los que esta no figura “en la forma y formato que señala el solicitante, por el hecho de que los expedientes de los que ha de extraerse

³³⁹ RR 31/2021 o 53/2021.

³⁴⁰ R 42/2019.

³⁴¹ Como señala en sus RR 31/2021, o 53/2021.

³⁴² RR 67/2020.

³⁴³ RR 68/2020, 31/2021, 53/2021, o 3/2024.

³⁴⁴ RR 31/2021 o 53/2021.

³⁴⁵ R 62/2017.

³⁴⁶ 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”, como concluyó la R 216/2018 relativa a una solicitud de información sobre cuáles habían sido los criterios para la elaboración de los horarios de los profesores del conservatorio de danza en los últimos diez años.

estén en soporte papel”³⁴⁷, o, en su mayor parte, “por su antigüedad, no están digitalizados”³⁴⁸, y en hipótesis en las que sencillamente lo que se requiere es la entrega de unas copias³⁴⁹. De otra parte, y en sintonía con Consejo estatal y el resto de autoridades de control, viene defendiendo que las entidades requeridas a facilitar la información no están obligadas a la realización de informes expresos³⁵⁰, a “una elaboración *ad hoc*”, de ahí que las RR 50/2022 y 87 /2022 (ac.) y 93/2022 acepten la causa de inadmisión en supuestos en los que considera acreditada la necesidad de una actuación de esta naturaleza³⁵¹. Con todo, los ejemplos más característicos de una “reelaboración compleja” en la doctrina de la autoridad murciana son los vinculados al tratamiento de la información tras una previa tarea de acopio o recopilación por hallarse los datos dispersos en fuentes diversas –en soportes distintos, en unidades diferentes-. Son muchas las hipótesis en las que el Consejo, hoy Comisión, de Transparencia se ha encontrado con resoluciones de inadmisión cuyo centro de gravedad radica, en efecto, en la necesidad de realizar una labor de

³⁴⁷ Máxime, señala la R 3/2020 en una solicitud de información sobre “expedientes disciplinarios o sancionadores que se han incoado a facultativos médicos, de cualquier especialidad”, del Servicio Murciano de Salud, 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 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”. En suma, 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”.

³⁴⁸ 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.

³⁴⁹ 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”, rechazando la alegación de la Consejería competente de “que carece de equipo disponible para realizar la copia de toda esta información”, y manifestando que “el equipo y la complejidad del tratamiento informático no corren paralelos, determinando 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’”.

³⁵⁰ Se aprecian, no obstante, supuestos en los que la necesidad de informes *ad hoc* para poder contestar a la solicitud de acceso dan respuestas a supuestos que no se incardinan exactamente en el ámbito de la reelaboración, sino en el de la inexistencia de la información aun cuando la Administración reclamada haya invocado la causa de inadmisión, lo que hace que la entidad de control aluda, igualmente, a ella. Así ocurre, por ejemplo, en las RR 12/2023, 25/2023, y 3/2024.

³⁵¹ La primera en relación con parte de la información requerida sobre diversos datos sobre ejecución presupuestaria, expresado en tanto por ciento, de la Comunidad en los años 2019, 2020 y 2021, al considerar que la Conserjería concernida “ha justificado de manera clara y suficiente que ha proporcionado la información reclamada” y en cuanto a las operaciones, a las que también se extendía la petición “que se pueden realizar con estos datos pueden ser innumerables, operaciones a las que este Consejo entiende que no está obligado a realizar el centro directivo correspondiente”. La R 93/2022, por su parte, acepta, igualmente, la causa de inadmisión en una solicitud de numerosos datos relativos al coste anual de determinados puestos de trabajo de la Administración regional, dado que esta “no tiene en su posesión estudios donde conste relacionados los datos solicitados por el reclamante”, desconociéndose “si puede hacerlo, pero en cualquier caso, sería algo complejo”.

recogida de datos ante “la falta de un repositorio común de acceso” y posterior tratamiento al objeto de que la información responda a lo pedido por el solicitante. Son, sin embargo, muy escasas las ocasiones en las que ha avalado la decisión de la Administración, no por entender, al margen de alguna resolución puntual más antigua³⁵², que las tareas de esta clase no constituyan una “reelaboración compleja”, lo que acepta implícitamente a partir de su acogida del Criterio Interpretativo del CTBG y la jurisprudencia existente, sino sencillamente, y desde una interpretación muy favorable al ejercicio del derecho y, por consiguiente, muy restrictiva en la valoración del motivo de inadmisión, al apreciar, en frase muy repetida, que “la Administración reclamada no ha justificado de manera clara y suficiente que deba realizar una acción de reelaboración”, cuando “sobre quien invoca la causa de inadmisión pesa la carga de su prueba”. De esta forma, y por una debida falta de motivación, el Consejo ha rechazado que concurriese la causa de inadmisión en las solicitudes de información dirigidas a la Consejería competente en materia de Educación que se interesaban por las notas medidas de los centros públicos y privados concertados, que hayan presentado alumnos a la EBAU, en los tres últimos años³⁵³, o sobre diferentes datos relacionados con alumnos con necesidades especiales matriculados en centros educativos de la región³⁵⁴. También en las que pedían diversa información sobre la “aplicación de las normas derivadas de la

³⁵² Nos referimos, concretamente, a la R 3/2020 que, a propósito de una solicitud dirigida al Servicio Murciano de Salud, sostuvo 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”. Situación, concluyo, que “se solventa solicitando la documentación a estos centros, algo que según el expediente que se nos ha remitido no se ha hecho”.

³⁵³ Objeto de la R 11/2023. La Consejería manifestaba que “para poder facilitar los datos solicitados sería necesaria realizar varias tareas previas de reelaboración mediante un tratamiento informatizado no considerado de uso corriente. En primer lugar, debería acometer una acción previa de acopio de la información, pues dicha información no existe en un repositorio de acceso común, ni posee el grado de desagregación y detalle con el que ha sido solicitado. En segundo lugar, se necesitaría un tratamiento de elaboración ad hoc a partir de la información recopilada para obtener los datos solicitados. Asimismo, para la realización de ambas tareas se necesitaría destinar a otro personal no especializado en esta materia, lo que supondría un retraso considerable en el resto de funciones encomendadas a esta Dirección General, con la consiguiente merma en la calidad del servicio público ofrecido, por lo que procede inadmitir a trámite la solicitud relativa a esta información”.

³⁵⁴ Sobre la que se pronuncia la R 195/2022. Se solicitaba, concretamente, “el número total del alumnado matriculado, el número total del alumnado matriculado con necesidades especiales (cuando proceda, el tipo de necesidad educativo especial), el número de alumnado extranjero matriculado y el número de alumnado que se ha incorporado tarde al sistema educativo (con el curso ya empezado)” diferenciando por “nivel de enseñanza”, tipo de centro y localización, así como el nivel de complejidad de los centros”. La Consejería la inadmite, porque facilitar los datos solicitados supondría primero, “acometer una acción previa de acopio de la información, pues dicha información no existe en un repositorio de acceso común, ni posee el grado de desagregación y detalle con el que ha sido solicitado” y, “segundo, se necesitaría un tratamiento de elaboración ad hoc a partir de la información recopilada para obtener los datos solicitados”, operaciones para las que se “necesitaría destinar a otro personal no especializada en esta materia”, con la consiguiente retraso en el resto de funciones y “merma en la calidad del servicio ofrecido”.

Directiva Europea Marco del Agua y de la Directiva europea de nitratos en explotaciones ganaderas y agrarias”³⁵⁵, las cantidades gastadas por la Universidad de Murcia “en los últimos ocho años en indemnizaciones por sentencia judicial como consecuencia de fallos firmes en su contra en el ámbito laboral, diferenciando PDI y PAS y el año correspondiente”³⁵⁶; datos diversos “obrantes preceptivamente en el Registro de Ascensores del Registro industrial de la Región de Murcia”³⁵⁷; o información sobre los contratos menores de una Consejería con determinada empresa³⁵⁸. Si ha considerado, sin embargo, la CTRM en la R 76/2025 que “ha quedado sobradamente justificado” que “no es posible acceder a la información, ni siquiera parcialmente, sin tener que realizar la previa labor de reelaboración” en la solicitud dirigida a la Consejería de Medio Ambiente, Universidades y Mar Menor sobre “expedientes sancionadores tramitados desde 2010”, dado que esta Consejería ha demostrado que para suministrar la información necesitaría realizar, puesto que no cuenta con una herramienta informática que permita la consulta automatizada del conjunto de datos que se requieren, “una búsqueda manual de diversas fuentes de información y documentos archivados en diferentes expedientes correspondientes a solicitudes a diferentes autoridades” que alcanzan la cifra de 1500³⁵⁹. Finalmente,

³⁵⁵ Así: “presupuesto, número de inspectores, número de inspecciones e infracciones”. La R 10/2024 da cuenta de cómo la Consejería competente sostenía que, dado su objeto, “fácilmente se deduce que no es una información que exista como tal, sino que requiere de un proceso de reelaboración, por lo que estaríamos en la causa de inadmisión”, a lo que añade que “si se tiene en cuenta que en el periodo 2013-2023, se han producido una multitud de reorganizaciones administrativas, donde las competencias sobre las que se solicita información han pasado por diferentes Consejerías y Órganos Directivos dentro de las mismas, se puede concluir que no estaríamos ante proceso de reelaboración de la información que se puede realizar mediante un tratamiento informatizado de uso corriente”.

³⁵⁶ Universidad que inadmite la solicitud porque “sería preciso relacionar abonos con procedimientos de ejecución de sentencias y estos, a su vez, con sentencias declarativas de condenas, habiendo de distinguir entre supuestos de ejecución de resoluciones firmes y casos de ejecución provisional de resoluciones no firmes”, argumentación que la R 36/2022 considera que no justifica “de manera clara y suficiente” la causa de inadmisión.

³⁵⁷ En este supuesto, objeto de la R 61/2023, la Consejería correspondiente proyecta la causa de inadmisión en la parte de la solicitud concerniente a “la diferencia entre ascensores de velocidad superior o no a 0,15 m/s y de ascensores para vehículos y para persona” con apoyo en la necesidad, a su juicio, de obtener la información requerida “expediente a expediente de forma manual”, lo que “puede llevar varias semanas de trabajo con dedicación exclusiva al mismo e implica requerir al registro un elevado volumen de documentación”.

³⁵⁸ La Consejería manifestaba, lo que no acepta la R 17/2025, que “respecto al acceso a los certificados de cumplimiento del servicio contratado, dicha información no se encuentra publicada en el portal de la transparencia dado que no es una información susceptible de publicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley 12/14, de 16 de diciembre. Por ello, la información solicitada no es posible admitirla en aplicación de los artículos 18.1.c) Ley 19/2013, y 26.4.c) de la Ley 12/2014, pues para su divulgación es necesaria una acción previa de reelaboración, sin que pueda obtenerse mediante un tratamiento informatizado de uso corriente, ya que se habría de identificar cada año solicitado las facturas de la empresa, de entre todas las demás facturas de la Dirección General de Deportes, y trasladarlas a un formato que permita su envío”.

³⁵⁹ Concretamente, se requería el “listado de infracciones sancionadas” por la Consejería “a cualquier empresa o autónomo que incluya, al menos, nombre de la empresa o autónomo, fecha de la infracción,

cabe aislar aquellos casos en los que la acción de reelaboración de la información se vincula por la Administración que la alega, bien como argumento autónomo o bien acompañando a los ya reseñados, a “la carencia de los medios técnicos y humanos necesarios” en supuestos, normalmente, de solicitudes de información extensas o voluminosas. La posición del ente de control es, también aquí, clara. La petición de una información de estas características no es causa de inadmisión y solo ampararía, en principio, “la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar la respuesta”³⁶⁰. Además, y en su caso, no bastan, a los efectos de fundar la causa de inadmisión, las invocaciones genéricas a la falta de recursos para entregar la información³⁶¹, como no son suficientes tampoco las meras alusiones “al gran volumen y complejidad de la información”, pues sobre quien pretende una declaración de inadmisión pesa la carga de probar, en términos que la entidad murciana toma prestados del Consejo valenciano, “los datos de los que se puedan extraer esas dos valoraciones, una de tipo cuantitativo (gran volumen) y otra cualitativa (complejidad)” que pudieran, eventualmente, fundar una inadmisión³⁶².

En suma, “la acción de reelaboración” nos sitúa ante la interpretación de conceptos jurídicos indeterminados cuya apreciación resulta inseparable de las tareas que, en cada caso, requiera ofrecer la información solicitada, de ahí que no esté de más reiterar, como lo hace siempre la autoridad de transparencia, la importancia de que la resolución de inadmisión esté debidamente motivada, exigencia que ha sido igualmente ponderada por la STSJ de Murcia de 20 de octubre de 2023 (201/2022). En definitiva, es preciso, en expresión que la autoridad de la región de Murcia toma de su homóloga valenciana, que quien la alegue explicita “cuáles son los elementos objetivables, de carácter organizativo, funcional o presupuestario, que justifiquen la necesidad de reelaborar la información solicitada”³⁶³, ámbito en el que la entidad muestra un extraordinario rigor, quizás mayor que el de otras autoridades de control, con apoyo en el carácter restrictivo con el que, en cuanto excepción al derecho de acceso tan ampliamente reconocido, han de ser aplicadas tanto las causas de inadmisión como los límites al derecho.

motivo de la infracción, sanción propuesta y estado de la sanción (si ha sido abonado o no) desde el año 2010 hasta hoy”. Y, también, “el listado de los procedimientos de inspección en marcha” con identificación de los afectados y “motivo de la inspección, sanción propuesta si la hubiera y estado de la tramitación desde el año 2010 hasta el día de hoy”.

³⁶⁰ RR 56/2020 o 74/2022.

³⁶¹ Como puede estimarse que ocurría en los supuestos abordados por las RR 38/2020 o 38/2022.

³⁶² En tal sentido, RR 68/2017, 74/2022, 3/2024 y 10/2024.

³⁶³ RR 74/2022, 3/2024, o 10/2024.

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 acuerde la inadmisión 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. La LTPCRM, a diferencia de lo que sucede con otros motivos de inadmisión, no contiene previsión alguna sobre esta causa. No obstante, y de acuerdo con la interpretación efectuada por el CTBG, que comparten el resto de entidades de control³⁶⁴, puede afirmarse que la clave para su correcta aplicación 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 del artículo 19.1 de la propia Ley³⁶⁵, evitando así “a los solicitantes un peregrinaje por distintos órganos de la administración en busca del órgano competente para resolver su pretensión”³⁶⁶. Cabe advertir, no obstante, que la norma del artículo 18.1.d) muestra cierta imprecisión, en el sentido de que si un órgano inadmite una solicitud por desconocimiento del que pueda tener la información, difícilmente podrá indicar al solicitante, como le impone el apartado segundo 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”³⁶⁷. 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 CTBG, como también la doctrina³⁶⁸, advirtieron

³⁶⁴ Como puede comprobarse, a título puramente ilustrativo, en la R 251/2025 del CTPD.

³⁶⁵ En tal sentido, RR del CTBG 769/2025 y 868/2025, expresivas de una doctrina firmemente consolidada.

³⁶⁶ En términos de la R del CTBG 861/2025 con apoyo en la STS de 3 de marzo de 2020 (600/2018).

³⁶⁷ Sentencia de 3 de marzo de 2020 (600/2018).

³⁶⁸ En tal sentido, S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M. ^a PÉREZ MONGUIÓ (*Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 225) o L. RAMS RAMOS (“El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *op. cit.*, pp. 16-7).

pronto sobre cómo “ambos preceptos son confundidos habitualmente”³⁶⁹ 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”³⁷⁰. En cualquier caso, y sobre ello no existen dudas, 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, realmente, el que pudiera tenerla, como ha tenido ya oportunidad de afirmar la autoridad de control de la Región de Murcia en sus RR 3/2022³⁷¹, 102/2022³⁷², y 44/2025³⁷³.

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, del que parte la entidad murciana en los casos en los que se ha adentrado en el examen de unos motivos de inadmisión que, en otras ocasiones, sencillamente rechaza al apreciar que la Administración no ha ofrecido la suficiente motivación en la resolución sobre el acceso solicitado³⁷⁴.

Una solicitud, de acuerdo con lo establecido en ese Criterio Interpretativo, ha de ser considerada “manifiestamente repetitiva” cuando presente “de forma patente,

³⁶⁹ Lo hizo, por ejemplo, en su R 254/2018.

³⁷⁰ Como manifiesta, entre otras, la R 357/2018.

³⁷¹ Que en un supuesto en el que la entidad reclamada informa que ha dado traslado de la solicitud de acceso a una entidad instrumental de la Región de Murcia, se plantea si “pudiera apreciar válidamente la causa de inadmisión a la que se refiere el art. 18.1.d) de la LTAIBG”, lo que rechaza con apoyo en la doctrina del consejo estatal que la circunscribe a los supuestos en los que “el órgano al que se dirige la solicitud, además de no disponer de la información, desconoce el órgano que puede disponer de ella”, pues ante “solicitudes indebidamente recibidas por un organismo cuando es competencia de otro deben ser redirigidas por aquél a éste”, de conformidad el artículo 19.1 de la propia Ley.

³⁷² Ante una solicitud planteada al Ayuntamiento de Murcia, este expone en sus alegaciones que “la causa por la que se ha denegado el acceso a la información pública” es que “el Servicio que lo ha tramitado (Descentralización) no tiene competencias en la materia, debiendo dirigirse, en su caso, a la Concejalía de Infraestructuras, Contratación y Fomento”. Un argumento que el Consejo rechaza porque si tal Servicio “consideraba que el órgano competente era otro Servicio o Concejalía de este mismo Ayuntamiento, debería haber procedido a remitir la solicitud al mismo, máxime cuando el reclamante dirigió su solicitud al alcalde de Murcia y no a un servicio concreto del Ayuntamiento”.

³⁷³ Resolución que desestima la reclamación presentada contra el Ayuntamiento de Murcia, al que, por tanto, da la razón que había inadmitido una solicitud relativa una acequia “por no constar en el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento de Murcia la Acequia Mayor de la Aljufía ni documentación que acredite la titularidad municipal sobre ella, en base al artículo 18.1.d) de la Ley 19/2013..., desconociéndose el órgano competente para informar lo solicitado”.

³⁷⁴ Como en las RR 214/2018, 216/2018, o 95/2022.

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 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, el 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”, 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”. Contamos, además, con el pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre esta causa de inadmisión en su Sentencia de 12 de noviembre de 2020 (1519/2020) que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley y confirmando este Criterio, destaca que la apreciación de esta causa “exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley”.

Aunque no es momento para profundizar en los distintos extremos de interés que se concitan en torno a esta causa, quizás interese llamar la atención sobre cómo el CTBG vino a identificar 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”³⁷⁵, desconociendo

³⁷⁵ 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.

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 investigadora³⁷⁶, o, incluso, la obtención de información para el ejercicio de sus derechos. Ahora bien, esta interpretación fue seriamente cuestionada, en términos que analicé en un trabajo anterior, por la STS de 12 de noviembre de 2020 (1519/2020)³⁷⁷. Resoluciones más recientes del Consejo estatal reconocen ya, con cita expresa de esta sentencia, que “la persecución de un interés meramente privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública”³⁷⁸, refiriéndose ya, en términos más genéricos, a “la falta de vinculación a las finalidades de transparencia en los términos que exige la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la ya consolidada doctrina de este Consejo”³⁷⁹, aunque no han desaparecido las referencias al Preámbulo de la Ley³⁸⁰, cuestión, sin embargo, en la que no procede profundizar aquí. De otra parte, cabe destacar, en términos de la R 828/2025, del CTBG, que “el criterio cuantitativo no resulta per se determinante del carácter abusivo de la solicitud; y ello porque el número de solicitudes presentadas por una misma persona no supone, necesariamente, una extralimitación en el ejercicio del derecho o la paralización de la actividad ordinaria que pretende evitarse con la previsión de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) LTAIBG”, aunque “sí es un factor que debe tomarse en consideración”, pues “las características de habitualidad e intensidad en el ejercicio del derecho” unidas a otros “(como, por ejemplo, los efectos negativos en la prestación de servicios públicos) puede comportar la constatación del carácter abusivo del ejercicio de derecho desde una perspectiva cualitativa”. En suma, “las perspectivas cuantitativa y cualitativa deben analizarse de forma interrelacionada, pudiendo identificarse el carácter abusivo no exclusivamente de una única solicitud, sino de un conjunto de solicitudes”. Finalmente, debe también significarse la extraordinaria frecuencia con la que la Administración pretende fundar el carácter abusivo de una solicitud en la extensión o complejidad de la información sobre la que recae, pudiendo considerarse plenamente consolidada la interpretación que mantiene que “no cabe equiparar lisa y llanamente la petición de una información voluminosa con la causa de inadmisión ex art. 18.1 e) LTAIBG”, lo que no quita que, en atención a las circunstancias del caso, puedan calificarse como abusivas las

³⁷⁶ 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.

³⁷⁷ “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.

³⁷⁸ En tal sentido, y entre las más recientes, RR 125/2025 o 157/2025.

³⁷⁹ Por ejemplo, R 819/2025.

³⁸⁰ Así en su R 245/2025.

“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”³⁸¹. Cabe recordar aquí que, como ya señalamos a propósito de la causa de inadmisión de la letra c) de ese precepto, se encuentra pendiente de resolución el recurso de casación admitido a trámite por ATS de 2 de octubre de 2024 (4115/2004), en el que, precisamente, se plantea la cuestión de si, como ha venido ocurriendo hasta ahora, “pueden asociarse las causas de inadmisión de los apartados c) y e) a un criterio meramente cuantitativo”.

La autoridad de transparencia de la Región de Murcia participa, en las pocas ocasiones en las que ha tenido oportunidad de adentrarse en esta causa de inadmisión, de esta interpretación. Y así pudo destacar que no debe 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”³⁸². De otra parte, ha negado que pueden ser calificadas de abusivas la solicitud formulada con “la finalidad de comprobar si han existido infracciones urbanísticas”, que es “conforme con la finalidad que persigue la normativa de transparencia, al ser un medio de control de los actos de otorgamiento de las licencias y autorizaciones”³⁸³; o con el objeto de acceder a información relativa a las licitaciones de determinadas obras en el municipio de Caravaca de la Cruz³⁸⁴. Las RR, por el contrario, 153 y 154/2022 (acs.) y 35/2023 y 35/2023 (acs.), sí aprecian que concurre ese “doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley” determinante de una situación de abuso del derecho, en peticiones de información que “para ser atendidas requerirían un tratamiento que obligaría a paralizar el resto de la gestión de la actividad diaria de los sujetos obligados”³⁸⁵. También la más reciente R 75/2025 detecta abuso del derecho en una solicitud formulada al Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar que “justifica de forma detallada y expresamente que se está produciendo

³⁸¹ En términos de la R 79/2025 del CTPD que reitera los de disposiciones anteriores.

³⁸² R 30/2016.

³⁸³ R 32/2023.

³⁸⁴ R 91/2023.

³⁸⁵ El Consejo acepta la causa de inadmisión aplicada por la Consejería de Educación en una solicitud de información sobre un expediente del servicio de prevención de riesgos y otros relacionados que afectan al propio solicitante, al entender que “en el expediente administrativo enviado por la Administración reclamada constan diversas sentencias y documentos que demuestran, a nuestro criterio, que ha reiterado múltiples veces las mismas peticiones ante todos varios organismos y centros directivos, y ha obtenido varias resoluciones judiciales, y en ellos ha entendido que se ha dado traslado de lo que ahora solicita, y ha reiterado en múltiples ocasiones la misma petición por lo cual procede entender acorde a Derecho la Orden recurrida en la última de las reclamaciones al entender reiteradas sus peticiones, y por ello procede la desestimación de las tres reclamaciones, al guardar identidad sustancial”.

un aluvión de solicitudes que no encuentran justificación en el fin de la ley de transparencia, y que les está suponiendo una merma en el normal funcionamiento de casi todos los departamentos de la administración reclamada”³⁸⁶. En la misma línea, y sobre la base de la misma argumentación, la R 83/2025 concluye que el reclamante incurre en un abuso de derecho en la solicitud sobre “todos los informes realizados por la Intervención general de la CARM referentes a contratos menores y licitaciones realizadas por la Administración regional y sus organismo públicos dependientes (empresas públicas, consorcios, etc.) desde 2019 hasta el día de respuesta a esta solicitud”, en “la medida en que atender a tan ingente número de expedientes supone una carga manifiestamente irrazonable, quebrándose, por tanto, el principio de proporcionalidad”³⁸⁷. Solo, como las resoluciones recaídas hasta la fecha demuestran, el análisis de cada supuesto en el que se plantee la causa de inadmisión y la justificación ofrecida por la Administración que la invoca permitirán verificar la existencia de un ejercicio abusivo del derecho que implique, además, un apartamiento de la finalidad propia de las Leyes de Transparencia.

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”, aunque contiene algunas previsiones que completan las reglas de la LTAIPBG. El apartado 3º del mismo artículo atribuye, en el ámbito de la Administración general de la Región de Murcia, el desarrollo normativo de este procedimiento “a la Consejería competente en materia de transparencia”, desarrollo que no se ha producido. Ha de tenerse en

³⁸⁶ En este caso, sobre responsable de redes sociales y perfiles de la policía local. El Ayuntamiento, en sus alegaciones, “manifiesta que “el reclamante ha presentado desde el 30 de octubre de 2023 a la fecha de emisión de las mismas 132 solicitudes, y consta en este órgano, a fecha de emisión de este informe, por otros procedimientos que se tramitan en el mismo, que el reclamante ha presentado en total al Ayuntamiento de San Pedro más de 159 solicitudes de información pública”. Ante esta situación, la Comisión destaca que si bien es verdad que “la cuantía de las solicitudes, per se no es determinante de la abusividad de las mismas, sin embargo si debe tomarse en consideración, pues si ello tiene un efecto negativo en la prestación de los servicios públicos, puede llevar a confirmar el carácter abusivo desde la vertiente cuantitativa”.

³⁸⁷ La propia resolución expone que “el carácter abusivo de las solicitudes y la consecuente concurrencia de la causa de inadmisión invocada, se justifica por el órgano competente con fundamento en razones de orden diverso: (i) el gran volumen de información solicitada, ya que abarca todos los informes de fiscalización formulados por las distintas unidades de la Intervención en materias de contratación (unos 5.000 informes cada ejercicio) y de subvenciones (unos 6.000 informes cada ejercicio) desde el ejercicio 2019 hasta la actualidad. Como se ha indicado, estos informes forman parte de los expedientes tramitados por los distintos centros gestores. La obtención de los mismos de cada uno de los distintos centros gestores podría suponer la paralización de la gestión administrativa durante un tiempo considerable. (ii) la inexistencia de alguna información de la que se solicita por no estar prevista legalmente. (iii) la sobrecarga o paralización del órgano, dada la dispersión de la información en distintos centros gestores y paralización de los mismos dado el alto volumen de información solicitado, lo que ocasionaría una paralización de la actividad ordinaria”.

cuenta además que 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.

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

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 no conocerlo, 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”³⁸⁸. Aunque nada dispongan esas normas, esta ha de ser la solución procedente, como correctamente entendió el CTRM³⁸⁹.

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 autonómicas³⁹⁰, 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 establecen el plazo en el que el

³⁸⁸ En tal sentido, el artículo 38.3 de la Ley foral de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno.

³⁸⁹ Concretamente, en su R 43/2020, en la que consideró 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”.

³⁹⁰ 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 32.2).

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 ejercicio del derecho de acceso, como lo hacía, aunque pueda considerarse ya abandonado, el Anteproyecto de reglamento de desarrollo de la Ley estatal para la Administración del Estado y su sector público.

Contamos, a estas alturas, con una consolidada doctrina de las autoridades de control que abunda, en términos ya señalados, en la relación existente entre la causa de inadmisión del artículo 18.1.d) y la regla prevista en el 19.1; insiste 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”³⁹¹, pues tal “remisión es de su exclusiva responsabilidad”³⁹²; y recuerda que “en el mandato del artículo 19.1 LTAIBG está implícita la condición de que el órgano competente se debe encontrar entre los sujetos obligados por la LTAIBG”³⁹³. Una interpretación de la que participa plenamente la autoridad murciana que en su R, por ejemplo, 3/2022, niega, como pretendía la reclamada, la aplicación del artículo 18.1.d) de la LTAIPG, pues ante “solicitudes indebidamente recibidas por un organismo cuando es competencia de otro deben ser redirigidas por aquél a éste” en aplicación del artículo 19.1 de la propia Ley³⁹⁴, sin que sea necesario, como había aclarado en una resolución anterior, que “la remisión vaya procedida de una declaración de inadmisión por la entidad receptora de la solicitud”³⁹⁵.

Advertida por la autoridad de control la infracción de la norma establecida en el artículo 19.1 LTAIPBG, el CTBG acuerda su “estimación por motivos formales”³⁹⁶, o su estimación sin más, en las resoluciones más recientes³⁹⁷, con “retroacción de las actuaciones” al objeto de que la solicitud de acceso sea remitida a la entidad u órgano competente para su resolución. Otras autoridades independientes, como por ejemplo el Consejo andaluz, se limitan, sin embargo, a esa declaración de “retroacción del procedimiento”³⁹⁸, 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

³⁹¹ Así lo hace, por ejemplo, la R 287/2021 del CTBG.

³⁹² R del CTBG 183/2025.

³⁹³ En tal sentido, R del CTBG 431/2025 en la misma línea que pronunciamientos anteriores.

³⁹⁴ En el mismo sentido, R 102/2022.

³⁹⁵ Es el caso de la R 92/2021.

³⁹⁶ Así, RR 248/2021, 311/2021 o 481/2021.

³⁹⁷ Es el caso de la RR, entre otras, 183/2025, 370/2025 o 377/2025.

³⁹⁸ Entre otras, RR 191/2020 o 192/2020.

(7/2018) de la Audiencia Nacional³⁹⁹. Habrá que estar atentos a futuras resoluciones del CTRM que se puedan pronunciar sobre el particular, pues, en los casos enjuiciados, hasta ahora, no ha tenido oportunidad de hacerlo.

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 prevé, igualmente, 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 en su R 486/2025, en igual sentido que otras anteriores, 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””⁴⁰⁰. En consecuencia, y como aclaró el CTRM en la RR 5 y 20/2023 (acs.), su aplicación no procede en los casos en los que la información ha sido elaborada por la Administración a la que se formula la petición de acceso, aun cuando esté dirigida a formar parte de un procedimiento tramitado por otra diferente⁴⁰¹. Además del “presupuesto expreso (que la información haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto)” previsto en la norma, esa “regla de la autoría” requiere también, según ha mantenido siempre el CTBG, a pesar de algún pronunciamiento judicial que apuntaba en otro sentido⁴⁰²,

³⁹⁹ 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.

⁴⁰⁰ A la falta de sintonía entre esta regla y el propio objeto del derecho legalmente establecido me he referido en trabajos anteriores. Entre otros, “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 663.

⁴⁰¹ El Consejo entendió, en efecto, que no procedía la aplicación, en contra de lo mantenido por la Administraciones regional, del artículo 19.4 de la LTAIPBG en un supuesto en el que se pedía acceso a un informe que “ha sido elaborado por DG de Patrimonio Cultural, aunque vaya a formar parte de un expediente municipal, como es el caso. Es decir obra en poder de la Administración Regional y ha sido elaborado en el ejercicio de sus funciones”.

⁴⁰² 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, al

“la concurrencia de otro requisito implícito: que el autor de la información sea un sujeto obligado por la LTAIB”⁴⁰³, criterio que parece compartir el CTRM, aunque ciertamente se haya referido a él de pasada⁴⁰⁴. Ni 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, si bien las autoridades de control lo vienen considerando un requisito necesario⁴⁰⁵. Finalmente, debe señalarse que la infracción de la regla prevista en el artículo 19.4 LTAIPBG determina, de haber sido planteada una reclamación, que la autoridad de control declare bien exclusivamente la retroacción del procedimiento al momento en el que debió darse cumplimiento a la norma⁴⁰⁶, o bien también, y junto a este pronunciamiento, la estimación por motivos formales de la reclamación⁴⁰⁷, o solo de estimación y retroacción de actuaciones, como mantuvo el CTRM en el que constituye, quizás, el único supuesto en el que ha considerado de aplicación esta disposición⁴⁰⁸.

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”⁴⁰⁹. Al hacersele el traslado, señala la CTRM, “se reflejarán los motivos de la solicitud, sin ser necesario precisar persona o personas que requieren la información”⁴¹⁰. El solicitante, como dispone el precepto, “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”. Algunas Leyes autonómicas, no es el caso de la LTPCRM, completan este régimen al presumir, ante la falta de alegaciones de los

aceptar la alegación del Abogado del Estado de que la reclamación ante el CTBG fue presentada fuera de plazo.

⁴⁰³ R 486/2025 en el mismo sentido que otras varias.

⁴⁰⁴ Concretamente en su R 60/2021.

⁴⁰⁵ Por ejemplo, RR del CTBG 538/2017 o 483/2018.

⁴⁰⁶ Como hace el CTPD según puede comprobarse, entre las más recientes, en la R 865/2024.

⁴⁰⁷ Posición mantenida, tradicionalmente, por el CTBG como puede comprobarse en sus RR 87/2016, 61/2017, 129/2017, 363/2017 y 86/2019, aunque es previsible que, como hace más recientemente en los supuestos de incumplimiento del artículo 19.1, opte, simplemente, por la estimación de la reclamación aunque no hemos encontrado ninguna resolución que así lo disponga.

⁴⁰⁸ El representado por la R 60/2021.

⁴⁰⁹ S. FERNÁNDEZ RAMOS (“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 M. N. DE LA SERNA BILBAO (“Comentario al artículo 19”, TRONCOSO REIGADA, A., (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1269-1277) han estudiado este trámite y los distintos problemas que suscita.

⁴¹⁰ RR 49/2025 y 50/2025.

terceros, su disconformidad con el acceso solicitado⁴¹¹, e, incluso, permitir la omisión del trámite “cuando el solicitante acredite la conformidad de los terceros afectados”⁴¹².

La Administración, como destaca la R 50/2025 de la CTRM, “deberá manifestarse en relación con el contenido de las alegaciones recibidas raíz del traslado, pero no la vinculan a resolver en un sentido determinado, sin perjuicio de los casos en que puedan ser determinantes”. Ahora bien, el artículo 22.2 LTAIPBG -más adelante volveremos sobre esta previsión-, sí garantiza a esos 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”. De otra parte, cabe advertir que la LTAIPBG no establece, y así lo ha reconocido la Audiencia Nacional⁴¹³, la obligación de dar traslado al solicitante de las alegaciones de los terceros. No obstante, algunas disposiciones autonómicas, no así la LTPCRM, sí establecen esta audiencia⁴¹⁴.

El incumplimiento de este trámite determina, en un criterio avalado ya por numerosos pronunciamientos judiciales⁴¹⁵, la declaración por la entidad de control, de conformidad con el artículo 119.2 de la LPAC, de la retroacción del procedimiento seguido en vía de petición al objeto, en términos de la autoridad de control de esta Región, de que la entidad requerida a dar la información “dé cumplimiento a lo dispuesto en el mencionado precepto (art. 19.3 LTAIPBG) y, una vez recibidas las alegaciones o transcurrido el plazo de presentación, facilite al reclamante la información solicitada, salvo en aquellos casos en los que, en atención a lo alegado, aprecie que la persona afectada se encuentra en una situación de protección especial que justifique la prevalencia de la protección de sus derechos sobre el acceso a la información pública”⁴¹⁶. Ahora bien, cabe anticipar, sobre ello volveremos más adelante, que esta es la solución procedente, como ha reconocido ya la CTRM de acuerdo con la doctrina fijada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 8 de marzo de 2021 (3193/2019), en los supuestos en los que la entidad

⁴¹¹ Así lo hacen los Leyes cántabra (artículo 14.2) o navarra (artículo 39.2).

⁴¹² En tal sentido, Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (artículo 32.3).

⁴¹³ 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.

⁴¹⁴ Son los casos de la Ley de Cantabria (artículo 14.4) o de la Ley foral navarra (artículo 40).

⁴¹⁵ Son numerosas las Sentencias de la Audiencia Nacional, dictadas en apelación de las procedentes de diferentes JCCA, que declaran, ante la falta de audiencia a terceros en el procedimiento de acceso, que 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).

⁴¹⁶ R 113/2023. En igual sentido, RR 13/2023, 33/2023, 9/2024, 49/2025 o 50/2025.

de control “desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación”, pues “si los interesados están identificados o son fácilmente identificables”, el trámite deberá ser concedido por ella misma en cumplimiento del artículo 24.3 de la propia LTAIPBG “y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto”⁴¹⁷.

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 instruya el procedimiento se encuentre incluido en su ámbito de aplicación. Entre ellos se cuentan la posible petición de informes o la práctica de pruebas necesarias para la acreditación de la eventual existencia de límites al derecho o causas de inadmisión. 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. En cualquier caso, estamos ante una cuestión que no merece mayor atención.

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 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 quienes determinen “sus normas estatutarias o de régimen de funcionamiento o, en su defecto, el órgano máximo que tenga atribuidas funciones decisorias”. Reglas que concluyen con el reconocimiento, como consecuencia de su autonomía institucional, a “la Asamblea

⁴¹⁷ RR 49/2025 y 50/2025.

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. Contenido y notificación

La respuesta a la solicitud de acceso, como recuerda el CTRM, ha de adoptar “la forma convencional de una resolución”⁴¹⁸. Esto es, el órgano competente ha de dictar “un acto administrativo resolutorio de la petición”⁴¹⁹, una “Resolución o Decreto (Acto administrativo estimando o desestimando el derecho de acceso”, calificación que no puede reconocerse a “informes”⁴²⁰, “oficios”⁴²¹, o “una especie de simple formulario carente de cualquier consideración o motivación sobre lo solicitado”⁴²². No obstante, en alguna ocasión reciente, aun cuando reconoce que “la Administración reclamada no ha resuelto mediante decreto o resolución, la solicitud de acceso a la información, sí consta en el expediente informe al respecto”, cuya

⁴¹⁸ R 55/2020.

⁴¹⁹ R 51/2025.

⁴²⁰ Así, la R 26/2019, 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”, estima 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”. En las R, por su parte, 160/2022 y 10/2023 (acs.), el Consejo entiende que, si bien la Consejería competente ha enviado al interesado un “informe” del Director General competente que aporta datos sobre el Plan de trabajo para la retirada de amianto en determinado restaurante de Cartagena, objeto de la solicitud, ha incumplido con la obligación de resolver pues “no se ha dictado Orden concediendo o denegando el acceso solicitado y por tanto se ha incumplido lo establecido en la LTAIBG”. Algo parecido sucede en los hechos que describe la R 45/2023 en una solicitud de información sobre dos procesos selectivos, entre los que se da cuenta de que “la Consejería reclamada ha enviado al interesado un informe con el fin de que tuviera constancia, tanto del lugar de publicación a efectos de publicidad..., como de la existencia del portal de Transparencia, pero no se ha dictado Orden concediendo o denegando el acceso solicitado y por tanto se ha incumplido lo establecido en la LTAIBG”. También, entre otros ejemplos que pueden aportarse, la R 111/2023 estima, en solicitud formulada al Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar sobre los gastos de un festival de música, que “la Entidad reclamada no ha atendido la petición de acceso a esta información pública que se le presentó” porque “ha enviado un informe al reclamante, pero debía haber dictado un acto administrativo” y la R 51/2025 da cuenta del escrito enviado por un Ayuntamiento al solicitante de la información en el que se manifiesta que “tengo que informar lo siguiente”.

⁴²¹ Por esta razón, la R 109/2022 niega que exista resolución en la solicitud de información sobre las condiciones de la concesión del servicio de suministro de agua potable a determinada empresa, porque no es “válido un simple oficio en el que se señala que se le ha remitido la información solicitada y el número de publicación en el BORM”, al igual que había mantenido la R 89/2022 en una solicitud de información sobre “nombramiento vigente del delegado de protección de datos” del Ayuntamiento de Murcia, en donde lo único que recibe el solicitante es “un oficio con el alta del actual delegado de protección de datos en la AEPD”.

⁴²² Que es, según lo califica la R 55/2020, con lo que había contestado el Ayuntamiento de Murcia a una solicitud de información sobre el “Plan Renace”.

existencia “no puede ser obviada” para “la resolución del presente caso”, en el que desestima la reclamación⁴²³.

La LTAIPBG no establece, tampoco lo hace la LTPCRM, el contenido propio de las resoluciones de acceso, cuya determinación, sin embargo, no ha de plantear, en principio, 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 legalmente establecidas. 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”, motivación que se satisface cuando la resolución ofrece “la exposición de las razones o fundamentos en que se basa una decisión”⁴²⁴. Las resoluciones, además, que concedan un acceso parcial a la información han de indicar, en cumplimiento del artículo 16 LTAIPBG, “que parte de la información ha sido omitida”⁴²⁵. No obstante, y como establece el artículo 20.3 LTAIPBG, “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”. Finalmente, cabe destacar que el CTBG identificó pronto otros extremos propios de las resoluciones de acceso, aun cuando no vengan expresamente recogidas en la LTAIPBG, ni tampoco, podemos añadir, en la LTPCRM. Así, la identificación del “titular del órgano que la dicta”⁴²⁶, la indicación de los recursos disponibles⁴²⁷, 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 fundamental a los efectos de “controlar el cómputo de los plazos de la LTAIPBG”⁴²⁸. También destaca, de otra parte, la necesidad de que en el sujeto obligado a facilitar la información “quede constancia” de “la contestación ofrecida,

⁴²³ El “informe” al que se refiere es un “escrito” del Ayuntamiento de Yecla, con el que este atiende, según manifiesta, “la solicitud de información” en el supuesto sobre el que se pronuncia la R 51/2025.

⁴²⁴ Como señalara el CTRM en su R 82/2017.

⁴²⁵ En su interpretación de esta disposición, el CTBG, no hemos encontrado ninguna resolución de la autoridad murciana que se pronuncie sobre el particular, manifestó pronto 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” (RR 20/2017, 21/2017 y 354/2017).

⁴²⁶ R 279/2016.

⁴²⁷ Entre otras, RR 570/2018 o 908/2020.

⁴²⁸ RR 237/2016, 110/2017 o 646/2018.

tanto en lo que respecta al envío de la misma como a su recepción por el interesado”⁴²⁹.

Todas las autoridades de control insisten en la importancia del contenido de las resoluciones de acceso⁴³⁰. Así, la murciana recuerda habitualmente que el deber de la Administración de “resolver, de manera motivada y congruente es consustancial al estado de derecho” y se impone “por nuestra legislación administrativa y también constitucional”. También, añade, “en el ámbito de la Unión Europea el artículo 41 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, Carta de Derechos, concede el derecho a todos los ciudadanos a una buena administración que incluye, entre otros derechos, la obligación que incumbe a la Administración de resolver en plazo y motivar sus decisiones”⁴³¹. Igualmente, llama la atención sobre la necesidad de que la resolución que ponga fin al procedimiento decida “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 Publicas”⁴³², congruencia que “ha de ser también interna. Es decir no solamente entre lo que se pide y se resuelve, sino entre sus consideraciones y sus disposiciones”⁴³³.

La resolución, como dispone el artículo 20.1 LTAIPBG, “deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado”, de conformidad con el régimen dispuesto en la LPAC en los casos en los que, como es lo normal, la resolución de acceso provenga de un sujeto incluido en su ámbito de aplicación. 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”.

⁴²⁹ RR 279/2016, 220/2017 o 348/2017.

⁴³⁰ Así, por ejemplo, el CTBG manifestó pronto 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).

⁴³¹ En expresión de la R 123/2022 presentes en otras muchas, como, por ejemplo, las RR 190/2022 y 8/2023 (acs.), 7/2023, 34/2023, o 79/2023.

⁴³² RR, por ejemplo, 55/2020 o 123/2022.

⁴³³ Congruencia que estimó, por ejemplo, que no concurría en el supuesto que resuelve la R 34/2020 “ya que deniega lo que ha concedido, haciendo imposible el cumplimiento del derecho 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.

3.3. Plazo para resolver y notificar

El artículo 26.1 LTPCRM reduce el plazo de un mes previsto 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”. Ante su falta de calificación, ha de entenderse que se tratan de días hábiles según lo dispuesto en el artículo 30.2 LPAC. De otra parte, debe notarse que el precepto se refiere exclusivamente al plazo para resolver, 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.

El plazo computa, como establece el artículo 20.1 LTAIPBG, “desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver”. Una regla con la que esta Ley se aparta 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”⁴³⁴. En el caso de que la solicitud sea recibida por un órgano diferente del que ha de dictar la resolución, se le 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 que debe ser corregida en sus reglamentos de desarrollo, determinan el plazo en el que se ha de proceder a esta remisión. Tampoco disponen estas Leyes, como sí hacen otras disposiciones autonómicas⁴³⁵, 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 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.

⁴³⁴ 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.

⁴³⁵ Las Leyes de Transparencia de Aragón (artículo 29) o Cantabria (artículo 11.1).

El CTRM 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”⁴³⁶, “en aras al cumplimiento de la los derechos y garantías que tienen los ciudadanos en materia de transparencia”⁴³⁷. El Consejo, hoy Comisión, de Transparencia recuerdan, siempre que se les presenta la oportunidad, que “la Administración está obligada a resolver de manera expresa” y debe hacerlo, además, en el plazo legalmente establecido, lo que, como resulta de los principios que han de regir la actuación de las Administraciones Públicas establecidos en el artículo 3 de la LRJSP, así como del artículo 41 de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, Carta de Derechos, debe considerarse parte del derecho de “todos los ciudadanos a una buena administración”⁴³⁸, de ahí que “en el ejercicio de su función de garantizar el derecho de acceso a la información pública”, inste, con frecuencia, “a la administración reclamada que resuelva las solicitudes que se le presentan”. El estudio de su doctrina revela, sin embargo, que el incumplimiento por la entidad concernida del plazo legalmente previsto no puede considerarse ni mucho menos excepcional, pues son muchos los supuestos que se encuentran en los que la Administración no llega a dictar resolución o lo hace tardíamente cuando el solicitante ha interpuesto ya la reclamación contra la desestimación presunta de su petición.

3.4. El incumplimiento del plazo

3.4.1. El sentido negativo del silencio

La LTPCRM, a diferencia de otras Leyes autonómicas⁴³⁹, mantiene, al no disponer lo contrario, el carácter desestimatorio de la falta de resolución y notificación en plazo establecido en el artículo 20.4 LTAIBG en la que constituyó una de sus decisiones más discutidas. No obstante, y como he expuesto en otros estudios⁴⁴⁰, 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

⁴³⁶ R 37-38/2017.

⁴³⁷ R 208/2019.

⁴³⁸ Es larga de lista de resoluciones que así lo establecen. Por ejemplo, y entre otras muchas, RR 1/2022, 11/2022, 14/2022, 33/2022, 36/2022, 37/2022, 53/2022, 63/2022, 71/2022, 98/2022, 7/2023, 34/2023, 79/2023, o 15/2025.

⁴³⁹ Son los casos, actualmente, de las Leyes de Cataluña y Navarra (arts. 35.1 y 41.2). 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 la Ley de Transparencia y Buen Gobierno de 2022 el carácter desestimatorio de la falta de respuesta en plazo (artículo 34.3).

⁴⁴⁰ 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.

Anteproyecto de Ley, y cuenta con el favor de la doctrina mayoritaria que, en la misma línea que el alto órgano consultivo, advirtieron pronto sobre cómo el silencio positivo no se adecúa a la naturaleza del derecho que, en estos casos, se ejerce, lo que quedó, además, patente en la doctrina de las autoridades de control de aquellas Comunidades Autónomas 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 corrigiera la opción inicial y optara por un silencio negativo. En el cambio de criterio se encuentra sin duda, sin perjuicio de los inconvenientes evidenciados por el silencio positivo⁴⁴¹, la declaración de inconstitucionalidad del artículo 31.2 de la Ley de 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, en síntesis, 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”⁴⁴².

3.4.2. La posición de la autoridad de control ante el incumplimiento de la obligación de resolver

Singular atención ha de prestarse a la posición mantenida por la autoridad de control en los supuestos, ni mucho menos excepcionales, en los que se encuentra con reclamaciones interpuestas frente a resoluciones denegatorias del acceso a la

⁴⁴¹ 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, 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”.

⁴⁴² 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”.

información al haber incumplido la Administración su deber de dictar y notificar en plazo la pertinente resolución⁴⁴³. Bajo la premisa de que en su función de garantía del derecho de acceso “no puede dar lugar a que el incumplimiento de este deber legal, sea una traba más para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública” y en el entendimiento de que “la actuación de este Consejo es de carácter revisor de la actuación de la Administración” y “por tanto no puede suplantar a esta en su función de limitar o ponderar el ejercicio de tal derecho”, la entidad procede, constatado el incumplimiento de la obligación de resolver, a la estimación de la reclamación y consecuente reconocimiento de la entrega de la información en términos que sus resoluciones reproducen: “Por lo anteriormente expresado, dado que la documentación solicitada, tiene la condición de información pública, y a la vista de que no se ha manifestado por parte de la Administración reclamada que se presenten, en el acceso solicitado, impedimentos que determinen la posible concurrencia de los límites recogidos en los artículos 14 y 15 de la LTAIBG, ni la existencia de causas de inadmisión del artículo 18, este Consejo considera que procede estimar la reclamación”. Esto es, la autoridad de control simplemente verifica que la petición encaja en el objeto propio del derecho de acceso a la información, lo que, salvo casos excepcionales⁴⁴⁴, ocurre, pero no se adentra, sin embargo, en el análisis y valoración sobre si en la información en cuestión pudieran concurrir causas que excluyan o limiten su entrega, al faltarle, desde el carácter revisor de su actuación, el presupuesto necesario para ello, la previa resolución motivada de la Administración sobre la existencia, en su caso, de algunos de los motivos de inadmisión del artículo 18.1 de la LTAIPBG o de los límites al acceso recogidos en los artículo 14 y 15 de esta misma norma. Cabe advertir, además, que la autoridad de control no solo mantiene esta posición en los casos en los que la Administración que no dictó resolución expresa, incumple también con su deber de remisión del expediente y formulación de alegaciones cuando es requerida a tal fin en el curso de procedimiento de reclamación⁴⁴⁵, o cuando en esas alegaciones no se

⁴⁴³ Así, y según los datos estadísticos sobre el derecho de acceso a la información ofrecidos por el Portal de Transparencia de la Región de Murcia, en 2024 el volumen de resoluciones formuladas a la Administración regional desestimadas por silencio ascendió a 50, el 10,59% de las 472 presentadas; el año anterior, lo fueron 34 de un total de 443; y en 2022, 136 de 614.

⁴⁴⁴ Entre esas excepciones se encuentran, por ejemplo, las representadas por las RR 1/2024, 4/2024, 5/2024 o 10/2025.

⁴⁴⁵ Hipótesis de las que pueden considerarse exponentes las RR 14/2022, 37/202, 63/2022, 81/2022, 86/2022, 88/2022, 92/2022, 98/2022, 104/2022, 105/2022, 106/2022, 120/2022, 130/2022, 145/2022, 148/2022, 152/2022, 155/2022, 156/2022, 164/2022, 167/2022, 190/2022 y 8/2023 (acs.), 196 y 197 (acs.), 1/2023, 4/2023, 7/2023, 22/2023, 34/2023, 41/2023, 44/2023, 48/2023, 49/2023, 57/2023, 58/2023, 62/2024, 67/2023, 68/2023, 71/2023, 74/2023, 79/2023, 88/2023, 94/2023, 96/2023, 97/2003, 98/2023, 99/2023, 100/2023, 108/2023, 31/2024, 41/2024, 71/2024, 87/2024, 120/2024, 2/2025, 13/2025, 14/2025, 19/2025, 40/2025, 41/2025, 43/2025, 46/2025, 47/2025, o 77/2025.

manifiesta “ninguna limitación ni restricción a la información que se solicita”⁴⁴⁶, sino también en otros muchos supuestos en los que en el desarrollo de este trámite advierte la concurrencia de límites que podrían impedir el acceso a la información⁴⁴⁷, la presencia de causas de inadmisión⁴⁴⁸, u otras posibles circunstancias que pudieran dificultar o, incluso, oponerse al acceso a la información, como, por ejemplo, la condición de interesado del solicitante con la consecuencia de la aplicación de la disposición adicional 1.2º de la LTAIPBG⁴⁴⁹, la existencia, aunque sea extemporánea, de un requerimiento al solicitante para que concrete la información al amparo de lo dispuesto en el artículo 19.2 de la LTAIPBG⁴⁵⁰, o el reenvío de la solicitud a un órgano diferente del que la recibe al amparo del apartado 1 de este mismo precepto⁴⁵¹. En suma, ante la falta de una resolución expresa por la Administración que explicita y justifique las razones de la desestimación o inadmisión de la solicitud de acceso, procede, por parte de la autoridad de control, el reconocimiento del derecho de acceso, porque si la Administración “no ha cumplido con su obligación de resolver, de manera expresa y motivadamente”, no “debe aprovecharlo” para perjudicar al solicitante “no entregándole la información

⁴⁴⁶ Como en los supuestos de los que conocen las RR 133/2022 y 18/2024.

⁴⁴⁷ Como ocurre en el supuesto al que atiende la R 77/2022 en el que el Ayuntamiento de Cartagena, en fase de alegaciones, remite informe justificativo, a su juicio, de la existencia en la información requerida del límite del artículo 14.f) LTAIPBG, la igualdad de las partes en el proceso, al afectar a un contrato “objeto de un expediente judicial”. O en el planteado en la R 14/2023 que ordena entregar la información sobre un expediente relacionado con la colocación de vallas publicitarias, aun cuando el Ayuntamiento de Murcia, en el trámite igualmente de alegaciones, había expresado la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.j), el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

⁴⁴⁸ Como adujo, por ejemplo, el Ayuntamiento de Cartagena en sus alegaciones ante el Consejo en el supuesto examinado en la R 160/2022 y 10/2023 (acs.), en una solicitud de información sobre el plan de trabajo para la retirada de amianto en un restaurante de Cartagena que consideró información en proceso de elaboración amparada, por consiguiente, por la causa de inadmisión de la letra a) del artículo 18.1 LTAIPBG; o el Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar que, en este mismo trámite, consideraba “abusiva” la petición de información sobre diversa documentación correspondiente a la “cantina del parque de la aduana”, objeto de la R 6/2024.

⁴⁴⁹ En el supuesto examinado por la R 146/2022 en una solicitud de información formulada a la Consejería competente en materia de Cultura sobre las obras de restauración realizadas en el monasterio de San Ginés.

⁴⁵⁰ Circunstancia de la que da cuenta la R 112/2022 que enjuicia una petición de información sobre “nuevos apoyos eléctricos” en determinada zona de la ciudad de Murcia, cuyo Ayuntamiento manifiesta, en su respuesta a la solicitud de alegaciones, que “no puede localizar el expediente administrativo de referencia” por lo que “en virtud de lo previsto en el artículo 19.2 de la LTAIBG, se ha requerido” al solicitante “cualquier otra información” que permita su identificación.

⁴⁵¹ Como sucedió en el supuesto al que se refiere la R 158/2022 en una petición de diversa información sobre la aplicación del “bono social térmico” en la que se expone ante el Consejo que la falta de respuesta se debe al hecho de que dos Consejerías, las que recibe la solicitud y aquella a la que ésta la reenvía en aplicación del artículo 19.1 de la LTAIPBG no se consideran competentes para resolver sobre el acceso, respuesta inaceptable para la entidad porque “debería haber contestado la competente y no inhibirse ambas consejerías”.

solicitada”, como ocurriría si “este Consejo no accediera a la reclamación planteada”⁴⁵².

Una posición en sintonía, de nuevo, con la mantenida por el Consejo estatal que en resoluciones dictadas, desde hace algún tiempo, sanciona, en efecto, la falta de resolución expresa –que representa la inobservancia de un “elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública”, como es el plazo⁴⁵³–, seguida del incumplimiento, igualmente, por la Administración de su deber de remisión del expediente y formulación de alegaciones en el trámite conferido al efecto en el procedimiento de reclamación –proceder que “dificulta el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Independiente”, que se ve privada de “todos los elementos de juicio necesarios para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada”⁴⁵⁴–, con la estimación de la reclamación si lo “solicitado tiene la condición de información pública” y puesto que el organismo o entidad reclamada “no ha justificado la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18 LAIBG, ni la aplicación de alguno de los límites previstos en sus artículos 14 y 15”, situación ante la que “este Consejo no puede dejar sin eficacia el ejercicio de un derecho de rango constitucional, como es el derecho de acceso a la información pública⁴⁵⁵. Ahora bien, debe repararse en que la autoridad de transparencia de la Región de Murcia lleva esta interpretación más lejos de lo que lo hace la entidad estatal que, por lo que hemos podido apreciar, la circunscribe a las hipótesis en las que se produce un doble incumplimiento por parte de la Administración que ni dicta resolución ni formula alegaciones en el curso del posterior procedimiento de reclamación, pues, como ya vimos⁴⁵⁶, en los supuestos en los que se plantean límites al derecho o se invocan causas de inadmisión en el desarrollo de este trámite, se adentra, lo que no hace la entidad murciana, en su consideración, aun cuando reconozca que “el momento para invocar y justificar la aplicabilidad de una determinada causa de inadmisión es la resolución sobre el acceso y no con posterioridad, con ocasión de la remisión del expediente y del informe”⁴⁵⁷. Pero es que además, y en el ámbito de los supuestos en los que la falta de resolución expresa ha ido acompañada del incumplimiento de remisión del

⁴⁵² En términos de las RR 55/2020, 86/2021 o 93/2021, expresivas de otras en igual sentido.

⁴⁵³ RR, por ejemplo, 757/2025 y 877/2025, en igual sentido que otras muchas.

⁴⁵⁴ En términos de la R 870/2025 que pueden leerse en otras muchas.

⁴⁵⁵ En tal sentido, RR 935/2023, 1035/2023, 159/2024, 84/2025, 258/2025, 259/2025, 265/2022, 267/2025, 299/2025, 300/2025, 389/2025, 400/2025, 401/2025, 425/2025, 426/2025, 448/2025, 467/2025, 470/2025, 519/2025, 534/2025, 540/2025, 634/2025, 635/2025, 757/2025, 799/2025, 866/2025, o 877/2025.

⁴⁵⁶ Así, y en lo que hace, concretamente, a las causas de inadmisión, Supra. 1.4.1.

⁴⁵⁷ Supra 1.4.1.

expediente y formulación de alegaciones, en la doctrina del Consejo estatal se aprecia una permeabilidad a la posible concurrencia de circunstancias contrarias al acceso desconocida hasta ahora, probablemente porque no le ha hecho falta, en las resoluciones del Consejo, hoy Comisión, de Transparencia de Murcia. Y ello en la medida en que su regla favorable a la estimación de la reclamación en estas hipótesis conoce excepciones –la representada, por ejemplo, por la R 1/2025–, en las que el CTBG, al disponer de los elementos de juicio necesarios para ello, declara la concurrencia de un límite al derecho y, en consecuencia, desestima la reclamación y niega el acceso a la información⁴⁵⁸. Y porque además no son inusuales, de otra parte, las resoluciones en las que el CTBG, aun cuando estima la reclamación e insta al Ministerio correspondiente que facilite la información, reconoce “habida cuenta de las cuestiones planteadas”⁴⁵⁹, “de la materia sobre la que versa la información”⁴⁶⁰, que “no cabe desconocer que puede resultar aplicable alguna de las causas de inadmisión previstas en la LTAIBG o de los límites del artículo 14 LTAIBG”, aunque al “no haberse formulado alegaciones”, no pueda valorar “si se dan los presupuestos para dicha aplicación”. También suele “recordar a la Administración que la eventual aplicación de alguna de las causas de inadmisión o de los límites legales para denegar una solicitud de acceso a información pública sólo podrá considerarse conforme a derecho si se cumplen los requisitos de proporcionalidad y justificación expresa atendiendo a las circunstancias del caso concreto, tal y como exige nuestro ordenamiento y ha subrayado el Tribunal Supremo”. Exigencia de proporcionalidad que “obliga también a examinar siempre la posibilidad de conceder un acceso parcial a la información solicitada antes de acordar la denegación integral, pues toda limitación de un derecho habrá de ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar el otro derecho o bien jurídico afectado, logrando un equilibrio que permita el máximo grado de eficacia a todos los derechos e intereses en conflicto”. Estas consideraciones, aunque carentes de mayor consecuencia jurídica en la medida en

⁴⁵⁸ La reclamación trae causa de la solicitud en la que se pedía “el acceso a información relativa a la adopción de medidas de protección de la mujer del presidente del Gobierno en su comparecencia en los Juzgados de Plaza de Castilla el pasado 19 de julio”. En sus “Fundamentos Jurídicos” puede leerse que “sin perjuicio de que la falta de respuesta del Ministerio a la solicitud de acceso y al requerimiento de alegaciones deba ser censurada, no cabe desconocer que este Consejo tiene una consolidada doctrina (por todas, RR CTBG 133/2023, 137/2023 y 660/2023) sobre la aplicación del límite previsto en d) del artículo 14.1 LTAIBG a los casos en los que se solicita el acceso a informaciones sobre concretos dispositivos de seguridad, doctrina en la que se establece que en estos supuestos prevalece la protección de la seguridad pública sobre el derecho de acceso a la información pública por cuanto la divulgación de la información causaría un daño real y efectivo al bien jurídico protegido”.

⁴⁵⁹ Así diversas cuestiones relacionadas con la homologación de títulos extranjeros en la R 772/2025.

⁴⁶⁰ Por ejemplo, en las solicitudes de información sobre el “Programa Nacional de Reasentamiento de Refugiados” en la R 119/2024; cierto incidente acaecido en el “Centro de Estancia temporal de Inmigrantes” de Melilla en la R 498/2025; o el cálculo de la indemnización en favor de determinada empresa como consecuencia de la revisión de la concesión de la que disfrutaba en la R 764/2025.

que no impiden la entrega de una información, expresan, desde luego, las dudas de la entidad de control sobre el objeto de la información a la que reconoce el acceso, constituyendo, quizás, una invitación a la Administración a que recurra la decisión del Consejo y sean los tribunales los que decidan en última instancia. Tampoco faltan ocasiones en las que la estimación de la reclamación “dado que lo solicitado tiene la condición de información pública” y que “la entidad reclamada no ha justificado la concurrencia de una causa de inadmisión del artículo 18 LTAIBG, ni la aplicación de alguno de los límites previstos en sus artículos 14 y 15”, se acompaña por el Consejo, “a mayor abundamiento”, de consideraciones relativas al fondo del asunto, traídas de pretensiones de igual contenido ya resueltas y que confirman que esa es la resolución procedente⁴⁶¹.

Una respuesta también más matizada que la de la autoridad murciana es la que ofrece el CTPD que si bien, con carácter general, sostiene que en los supuestos de desestimación presunta de la resolución de acceso por una Administración que tampoco atiende al requerimiento del Consejo, en vía de reclamación, de envío del expediente y expresión de su parecer sobre el objeto de la solicitud, procede la estimación de la reclamación al no haberse alegado “ninguna causa de inadmisión ni ningún límite que permita restringir el acceso”, excluye dicha regla si, “a la vista de los antecedentes”, constata que puede haber terceros afectados a los que no se ha dado el preceptivo trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIPBG, optando, en estos casos, por “retrotraer el procedimiento, con base en el artículo 119.2 LPAC” para que “se conceda el citado trámite de alegaciones a quien pueda resultar afectado por la información solicitada, y seguir la tramitación correspondiente hasta dictar resolución expresa”⁴⁶². Una postura que puede considerarse en línea con la posición mantenida por el Tribunal Supremo –Sentencias de 8 de marzo de 2021 (3193/2019) y 7 de febrero de 2022 (6829/2020)– en relación con el preceptivo trámite de audiencia a terceros por la autoridad de control según dispone el artículo 24.3 LTAIPBG. Una posición que la propia CTRM resume en su R 49/2025: ante la existencia de terceros “identificados o (que) son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto”. Cuando desconozca su identidad y “no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art.

⁴⁶¹ Así ocurre en las RR 210/2025, 211/2025 y 219/2025 en relación con diferentes peticiones sobre funciones y retribuciones de personal eventual en diferentes organismos sobre las que ya existía pronunciamientos del Consejo respecto de casos similares, lo que le permite recordar su doctrina.

⁴⁶² RR 359/2023, 144/2025, o 264/2025.

19.3 de la Ley de Transparencia”. En definitiva, ante la duda sobre posibles terceros afectados, la autoridad de control no puede resolver sin que previamente hayan sido oídos.

Desde luego, estamos ante una cuestión importante merecedora de reflexión y análisis. Es claro que la naturaleza revisora de la actuación del ente control supone, en términos tomados de la CTRM, que la solicitud de acceso constituye “presupuesto previo o fundamento para, una vez se haya producido resolución expresa o desestimación presunta, pueda presentarse Reclamación”⁴⁶³; y también, en expresión ahora del CTBG, la imposibilidad de incorporar al procedimiento de reclamación “cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso –si no es para acotar su objeto– debiendo por tanto este Consejo circunscribir su examen y valoración, exclusivamente, al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial”⁴⁶⁴. Ahora bien, quizás no debería suponer que, en caso de falta de resolución expresa, les esté vedado, en todo caso, cualquier tipo de pronunciamiento sobre el asunto, porque si, a pesar de “la inexistencia de “Resolución o Decreto (Acto administrativo) estimando o desestimando el acceso”, cuenta con los elementos de conocimiento necesarios para pronunciarse sobre el fondo del asunto alcanzados por otra vía, en la generalidad de los casos por el expediente remitido por la Administración y las alegaciones que esta presenta, quizás proceda un pronunciamiento por su parte con el que no estaría suplantando a la Administración “en su función de limitar o ponderar” el ejercicio del derecho de acceso, sino actuando de forma coherente con su función revisora. De otra parte, y ante la sospecha de posibles terceros afectados, no debería resolverse sin que sean oídos, bien en un trámite de audiencia otorgado por el propio Consejo o, si ello no es posible, retrotrayendo las actuaciones para que lo haga el órgano competente sobre el acceso. Una interpretación avalada además por el artículo 119.3 de la LPAC que determina que el órgano que resuelva el recurso administrativo, al que esta reclamación sustituye, decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”⁴⁶⁵, precepto en cuya aplicación el Tribunal Supremo en sus Sentencias 315/2021, de 8 de marzo de 2021 (3193/2019) y 7 de febrero de 2022 (6829/2020), no ha dudado a la hora de “esclarecer el alcance del control que el Consejo de Transparencia puede ejercer sobre la actuación del órgano administrativo cuya actuación revisa”, en afirmar que en

⁴⁶³ En tal sentido, y entre otras, RR 31/2025 63/2025 o 71/2025.

⁴⁶⁴ RR, por ejemplo, 670/2025 y 750/2025.

⁴⁶⁵ Si bien, en este último caso, como añade el propio precepto, “se les oirá previamente.”. También, y en su garantía, se establece que “la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”.

su actuación “como entidad que fiscaliza en vía administrativa la legalidad de la decisión adoptada por el órgano ante el que se presentó la solicitud” puede “revisar y resolver todas las cuestiones, tanto de fondo como de forma, incluyendo la posibilidad de acordar la retroacción de actuaciones”. En definitiva, la censura y crítica a la Administración que omite dictar resolución expresa no debería, a lo mejor, abocar necesariamente, como se aprecia en las resoluciones del Consejo, hoy Comisión de Transparencia, de esta Región, a la estimación de la reclamación y entrega de la información si en el expediente existen elementos que le permitan un análisis sobre la procedencia o no del reconocimiento del derecho de acceso. Y ello, porque con independencia de la valoración que pueda merecer en conexión con la naturaleza revisora de su actuación, esta interpretación no deja de presentar inconvenientes importantes. Su loable afán de que la falta de respuesta expresa no constituya una “traba” para el ejercicio del derecho presenta, en la otra cara de la moneda, el riesgo de que se reconozca acceso a una información que la Ley excluye, lo que claramente ocurrirá si, como muchas veces la Administración que no resolvió apunta en fase de alegaciones, concurren limitaciones al derecho fundadas en los distintos intereses recogidos en el artículo 14 LTAIPBG o existen terceros afectados por la información a los que no se ha oído. Tampoco debe de pasar desapercibido que si la LTAIPBG optó, con el apoyo del Consejo de Estado y de la doctrina mayoritaria, por el silencio negativo para las solicitudes de acceso fue, ante todo y fundamentalmente, para evitar el riesgo de que se reconociera el acceso a información que no debe darse, que es lo que puede terminar ocurriendo por esta vía.

3.5. La resolución extemporánea

Tan frecuentes como los supuestos en los que la Administración no llega a resolver de modo expreso, son aquellos en los que lo hace de forma extemporánea, cuando el solicitante, en muchos casos, ya ha planteado reclamación contra la denegación presunta de su petición de información. El CTRM, separándose, con alguna excepción muy aislada⁴⁶⁶, de la interpretación mantenida por el Consejo estatal⁴⁶⁷, aunque en la misma línea que otras autoridades de control⁴⁶⁸, considera, en cumplimiento de lo

⁴⁶⁶ La representada por la R 81/2023 que acuerda, así lo había solicitado el reclamante, “estimar por motivos formales” la reclamación.

⁴⁶⁷ Que se decanta, en estas hipótesis, por la estimación de la reclamación “por motivos formales”, al no haberse respetado, como puede leerse en la R 838/2025, exponente de otras muchas en igual sentido, “el derecho del reclamante a acceder a la información en el plazo máximo legalmente establecido, habiendo sido necesaria la interposición de una reclamación ante este Consejo para ver plenamente reconocido su derecho”. Una estimación por motivos formales que no conlleva la entrega de la información si, como en el supuesto resuelto, por ejemplo, por la R 174/2025, “se ha de desestimar la cuestión de fondo”.

⁴⁶⁸ Como, por ejemplo, el CTPD según puede comprobarse en su R 189/2025.

dispuesto en los artículos 21.1 y 84.2 de la LPAC⁴⁶⁹, que “procede resolver la terminación de este procedimiento por desaparición sobrevenida del objeto y el correspondiente archivo”⁴⁷⁰, dado que “el proceso ya no tiene sentido porque la situación lo que motivó ha cambiado o se ha resuelto fuera del ámbito en el que se instruía”⁴⁷¹, lo que, como suele afirmar, “hace innecesaria la función de control atribuida a este Consejo”⁴⁷². Ahora bien, es importante advertir que esta es una solución que la autoridad de control de la Región de Murcia aplica no solo en los supuestos, quizás los más habituales, en los que la resolución tardía reconoce el acceso a la información solicitada⁴⁷³, sino también en otros muchos en los que esa resolución no conlleva la entrega, total o parcial, de la información, ya sea porque esta no existe⁴⁷⁴, aprecia la concurrencia de alguna causa de inadmisión⁴⁷⁵, o límite al derecho de

⁴⁶⁹ El primero de estos preceptos sitúa, entre los modos de finalización del procedimiento, “la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas”, lo que debe declararse mediante “resolución motivada”. Precepto, afirma siempre el CTRM, “que se ve completado por lo dispuesto en el artículo 21 de la LPAC al señalar que en los casos de “desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables””.

⁴⁷⁰ En términos de la R 59/2025, exponente de otras muchas anteriores en igual sentido.

⁴⁷¹ Como expresa, ahora, la R 90/2025.

⁴⁷² Así puede leerse en muchas resoluciones como, por ejemplo, en las RR 13/202, 138/2022, 44/2022 o 77/2023.

⁴⁷³ Como, entre otros, en los supuestos objeto de las RR 19/2022, 30/2022, 42/2022, 52/2022, 72/2022, 91/2022, 100/2022, 118/2022, 121/2022, 139/2022, 143/2022, 150/2022, 163/2022, 173/2022, 192/2022, 202/2022, 4/2023, 16/2023, 42/2023, 60/2023, 77/2023, 78/2023, 80/2023, 95/2023, 114/2023, 13/2024, 19/2024, 30 y 24/2024 (acs.), 41/2024, 71/2024, 1/2025, 2/2025, 3/2025, 4/2025, 6/2025, 8/2025, 9/2025, 23/2025, 35/2025, 55/2025, 57/2025, 60/2025, 66/2025, 73/2025, 82/2025, 87/2025, 90/2025, o 94/2025.

⁴⁷⁴ Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las RR 8/2022, 113/2022, 114/2022, 115/2022, y 117/2022, en relación, salvo la primera de ellas, con peticiones que solicitaban información sobre expedientes de declaración de bienes de interés cultural.

⁴⁷⁵ Así, por ejemplo, la R 5/2022 da cuenta de una resolución extemporánea en la que parte de la petición de información de la que trae causa –“todo el proceso del proyecto de recuperación de Las Encañizadas que recientemente el Gobierno regional ha anunciado que va a ejecutar”- ha quedado excluida al aplicar la Consejería competente la causa de inadmisión del artículo 18.1.b), la misma que había llevado a la Administración regional a inadmitir, en este caso íntegramente, una solicitud sobre las consultas realizadas a la Administración estatal sobre subvenciones “en el ámbito de la inclusión social” en “el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” objeto de la R 80/2022. También declara la terminación del procedimiento la R 49/2022 sobre el uso “de las partidas de fondos Covid, mandados por el Gobierno de España, destinados a la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital”, al haberse dictado resolución tardía que solo parcialmente concede la información por requerir parte de ella “una previa acción de reelaboración”, al igual que se estimó en algunas de las informaciones objeto de las solicitudes formuladas al Ayuntamiento de San Pedro de Pinatar sobre el portal de transparencia y página web del municipio y “un vídeo de balance de los 100 primeros días de alcaldesa” sobre las que se pronunciaría la R 101, 102, 103, 104, 105 y 106/2023 (acs.) o en las formuladas a este mismo municipio objeto de las RR 5/2024 y 8/2024. Esta misma causa había llevado al Ayuntamiento de Cartagena a la inadmisión íntegra de una solicitud de información desglosada sobre las inversiones realizadas en el municipio en los años 2019, 2020, y 2021, que sirvió a la R 64 y 83/2022 (acs.), para dar por concluido el procedimiento de reclamación, al igual que a la R 59/2025 en una solicitud formulada a la Consejería competente sobre sanciones y multas impuestas a sociedades mercantiles durante los años 2021 a 2024 por infracciones o delitos medioambientales, aunque, en fase de alegaciones, la Consejería afirmó haber entregado la información. En los procedimientos, de otra parte, que se declaran finalizados por pérdida sobrevenida de su objeto en

acceso⁴⁷⁶, o estima que la información solicitada queda al amparo de la disposición adicional 1ª de esta Ley⁴⁷⁷. La autoridad de control ha declarado, igualmente, la terminación del procedimiento ante el pronunciamiento tardío de la Administración en hipótesis en las que la resolución administrativa no reconoce exactamente lo solicitado en la medida, por ejemplo, en que el acceso se da “de modo presencial” y no por vía electrónica como se había pedido⁴⁷⁸, o en supuestos, incluso, en los que la Administración concernida, en el trámite de alegaciones ante el CTRM, manifiesta que aunque ha dictado resolución favorable al acceso aún no ha entregado toda la información porque “se está procediendo a la realización de las fotocopias relacionadas con dicha respuesta”⁴⁷⁹. En definitiva, este modo de conclusión del procedimiento reclamación opera no solo ante resoluciones extemporáneas que reconocen al solicitante el acceso a la información requerida, sino siempre que existe un pronunciamiento tardío de la Administración cualquiera que sea su significado y alcance, bajo el entendimiento, como puede leerse en numerosas resoluciones, de que al haberse interpuesto la reclamación “frente al silencio administrativo”, “dictada Orden resolutoria”, esta “ha perdido su objeto”⁴⁸⁰.

Aquí, de nuevo, la autoridad de control de la Región de Murcia comparte criterio con la entidad estatal en su entendimiento de que el procedimiento, en estos casos, ha de darse por concluido. Ahora bien, desde este posicionamiento común no debe, sin embargo, pasar por alto que el CTBG ha reservado tradicionalmente este modo de

las RR 65/2023 y 66/2023 se discutían sendas solicitudes de información sobre “la catalogación de elementos arquitectónicos en Librilla”, y “protección de lavaderos de Librilla”, respectivamente, inadmitidas por la Consejería competente, al amparo de la causa establecida en el artículo 18.1.a), que también había aplicado la Consejería correspondiente en una solicitud sobre el “Plan de recuperación Ambiental de los Suelos afectados por la Minería”, objeto de la R 2/2022, o la de Cultura en la relativa a la colocación de una lona en la catedral de Murcia, sobre la que decide la R 28/2024. En el caso sobre el que se pronuncia la R 2/2024, había sido la causa de inadmisión prevista en la letra d) del artículo 18.1 la que había servido a la Administración regional para la inadmisión de la solicitud. En los casos, por su parte, de las RR 174/2022 y 27/2025 no se indica la causa de inadmisión que aplicó, en la primera, la Universidad de Murcia en una petición sobre diversa información relacionada con el ejercicio por su parte de la potestad sancionadora y, en la segunda, la Administración regional en una solicitud de información sobre determinada subvención.

⁴⁷⁶ Según puede comprobarse, por ejemplo, en la R 24/2023 que declara “la terminación del procedimiento por pérdida sobrevenida de su objeto” en un supuesto en el que la solicitud sobre “listas de espera para el acceso a centros de día de personas con discapacidad que han terminado su etapa en Centros de Educación Especial”, de la que trae causa, había sido denegada porque “la publicación de la información que solicita la interesada comportaría una vulneración del derecho fundamental de las personas físicas en relación con la protección de datos personales”. La protección de datos personales fundamenta otras resoluciones en las que se reconoce un acceso parcial a la información que sirven, igualmente, de base a la autoridad de control para dar por concluido el procedimiento. Así, las RR 56/2022, 57/2022, 58/2022, 47/2023 o 55/2023.

⁴⁷⁷ Así, en el caso del que conoce la R 125/2022.

⁴⁷⁸ R 6/2022.

⁴⁷⁹ R 107/2022.

⁴⁸⁰ Como puede comprobarse, entre otras, en la R 65/2023.

terminación del procedimiento a los supuestos en los que la resolución tardía reconoce el acceso y facilita la información⁴⁸¹, entrando, por el contrario, en una valoración de fondo en aquellos otros en los que la decisión de la Administración niega, total o parcialmente, el acceso⁴⁸², a menos que el reclamante “no haya planteado objeción alguna en el trámite de audiencia otorgado al efecto”, en cuyo caso considera, igualmente, que el procedimiento debe concluir con una estimación formal de la reclamación⁴⁸³, aunque no faltan algunos supuestos en los que analiza la procedencia del derecho de acceso, en hipótesis en las que el interesado no se ha manifestado en ese trámite⁴⁸⁴. Cabe destacar la importancia que ante esta forma de conclusión del procedimiento adquiere el trámite de audiencia al reclamante que el Consejo siempre le otorga y que es el que le permite constatar que la información ha sido realmente facilitada y el reclamante ha visto satisfecho su derecho; comprobar, en su caso, su conformidad con esa resolución administrativa tardía que no le reconoce la información solicitada en su integridad o en los términos en los que la había pedido; o, en su caso, advertir la existencia de contradicción entre las partes y la necesidad, por consiguiente, de un pronunciamiento de fondo por su parte con la consecuente estimación o desestimación de la reclamación. Además, este trámite de audiencia libera al reclamante de tener que impugnar la resolución expresa tardía, existiendo ya un procedimiento

⁴⁸¹ Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos en las RR, entre las más recientes, 164/2025, 286/2025, 641/2025, 740/2025, 854/2025, 883/2025 o 903/2025.

⁴⁸² Son muchas las resoluciones del CTBG que confirman lo expuesto. Así, por ejemplo, la R 833/2025 se adentra en el examen, estimando la reclamación, de si está justificado que la Administración otorgue el acceso de forma presencial en contra de la regla general de acceso por la vía electrónica que era, además, la elegida por el solicitante. También estima la reclamación la R 822/2025 al concluir, tras la correspondiente valoración, que no concurría la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) de la LTAIPBG, que había determinado que la resolución administrativa solo concediera un acceso parcial. La R, sin embargo, 526/2025 desestima la reclamación al considerar acreditada que la solicitud, como expresa la resolución tardía, tenía por objeto información que no existe. Otros ejemplos expresivos de esta idea pueden encontrarse en las RR 3/2025, 205/2025, 375/2025, 394/2025, 443/2025, o 684/2025. No obstante, no faltan resoluciones en las que, aun cuando el Consejo se adentra en el análisis de la posible concurrencia de límites al derecho, la estimación se produce por motivos formales, como las RR 380/2025, o 420/2025.

⁴⁸³ Así ocurre, por ejemplo, en el caso al que se refiere la R 846/2025 que estima la reclamación por motivos formales en un supuesto en el que la resolución tardía había inadmitido la solicitud en aplicación del artículo 18.1.d), resolución que el Consejo traslada al solicitante que “no formula observación alguna”; en el recogido por la R798/2025 en el que la resolución extemporánea que sirve al Consejo para la estimación formal de la reclamación excluía parte de la información ante la concurrencia de los límites recogidos en los artículos 14.1.a) y h), ante lo que “el reclamante no plantea objeción alguna en el trámite de audiencia que le ha sido concedido”; o en el representado por la R 643/2025 en la que la razón que llevó a la Administración a rechazar la solicitud de acceso fue la aplicación al caso de la disposición adicional 1.ª2º de la LTAIPBG. Otras muchas resoluciones dan cuenta de situaciones de este tipo. Entre otras, RR 346/2025, 521/2025, 621/2025, 646/2025, 654/2025, 658/2025, 711/2025, 789/2025, 795/2025, y 875/2025.

⁴⁸⁴ Así, por ejemplo, se ha adentrado en la valoración de la causa de inadmisión aplicada por la resolución de acceso tardía o de la disposición adicional 1ª.2º, en las RR 250/2025 o 371/2025 y 174/2025, respectivamente.

incoado con el mismo objeto, que es la solución en la que parece desembocar la postura mantenida por la entidad murciana.

En efecto, el Consejo, hoy Comisión, de Transparencia de la Región de Murcia, según los datos que constan en los “Antecedentes” de sus resoluciones, no otorgan trámite de audiencia al reclamante⁴⁸⁵, con lo que cabe pensar que han de recurrir aquellas resoluciones expresas tardías que no le reconocen, en la medida y por la razón que sea, el acceso a la información solicitada. Así lo confirman las muchas resoluciones en las que puede leerse que “la información facilitada resulta suficiente, a priori, para satisfacer completamente el derecho de acceso a la información” y “si no lo fuese, el reclamante debía ejercitar su derecho a impugnar” la orden o resolución correspondiente⁴⁸⁶, que si no estuviese conforme “debió ejercer su derecho a impugnar la resolución citada”⁴⁸⁷, o en las que, reflejando una misma idea, se destaca que “se ha dictado orden concediendo el acceso y no consta en el expediente recurso contra la Orden citada”⁴⁸⁸, “reclamación o recurso alguno”⁴⁸⁹. Quizás debería pensarse en la conveniencia, antes de declarar esa terminación del procedimiento por pérdida de su objeto, de otorgar un trámite de audiencia al reclamante, como hace el CTBG y apuntan ya algunas resoluciones recientes de la CTRM⁴⁹⁰.

⁴⁸⁵ De hecho, existen resoluciones, como la R 75/2023, 92/2023 y 25/2025, en las que se da cuenta de cómo voluntariamente el reclamante ha dirigido un correo electrónico manifestando que ha recibido respuesta y que “se ha cumplido adecuadamente con todo el proceso” o en la que opta por desistir, terminado el procedimiento por tal motivo, como resulta de las RR, entre otros,

⁴⁸⁶ Por ejemplo, en las RR 5/2022, 6/2022, 7/2022, 16/2022, 28/2022, 30/2022, 44/2022, 54/2022, 56/2022, 58/2022, 60/2022, 62/2022, 66/2022, 80/2022, 64 y 83/2022 (acs.).

⁴⁸⁷ Entre otras, R 97/2022.

⁴⁸⁸ Como afirman, por ejemplo, las RR 78/2022, 79/2022, 82/2022, 84/2022, 127 y 128/2022 (acs.).

⁴⁸⁹ En términos de las RR 51/2022, 61/2022 o 137/2022.

⁴⁹⁰ Es el caso de la R 94/2025, en cuyos “Antecedentes” se da cuenta de que se ha dado traslado al reclamante sobre la respuesta ofrecida por la Administración, permitiéndole así expresar que se había “completado la información pública solicitada”. O de la anterior R 59/2025 en un supuesto en el que la resolución tardía había estimado la necesidad de una acción de reelaboración para responder a la solicitud efectuada, si bien, con posterioridad entrega cierta información y “a la vista de la nueva información disponible, se dio traslado al interesado para que a su vez pudiese presentar alegaciones en el plazo de diez días siguientes a este emplazamiento, con advertencia de que si no se presentaban se entendería que su reclamación quedaba atendida, produciéndose la pérdida sobrevenida del objeto”.

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, en el mismo sentido 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”⁴⁹¹. El apartado 4 del propio artículo 27 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

⁴⁹¹ En este sentido, la R 123/2022, ordena entregar la documentación relativa al “acceso al Libro mayor de cuentas del ejercicio 2021” que el municipio requerido había entregado en formato pdf con un total de 710 página, ante lo que el reclamante estima que no se ha satisfecho su derecho de acceso, en formato electrónico, al considerar que se ha incumplido con el artículo 22 de la LTAIPBG.

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 apartado 5º 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, si bien no es esta una cuestión en la que se haya generado una conflictividad relevante, no duda, en aplicación del régimen establecido, en señalar que es al solicitante, y no al propio consejo, a quien debe enviarse la información⁴⁹², sin que pueda, de otra parte, aceptarse, estimada íntegramente la resolución, que se otorgue “un acceso parcial”⁴⁹³, se impida por “la vía fáctica de entregar una documentación que no se ha solicitado”⁴⁹⁴, o se posponga “por ser preceptiva la consulta de los servicios jurídicos”⁴⁹⁵. Y es que la Administración incumple con su deber de resolver cuando, aunque “formalmente ha atendido la petición” no ha dado acceso a lo que “realmente interesaba al reclamante”⁴⁹⁶.

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”⁴⁹⁷. 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 que, por ejemplo, da la razón a quien había pedido que la información referida a varios expedientes de contratación “se le remitiera al domicilio señalado a efectos de notificaciones en su escrito” y, consecuentemente, se la niega a la entidad que le había emplazado “a las dependencias del Ayuntamiento para vista y copia de los mismos”⁴⁹⁸. No obstante, todas las autoridades de control insisten, en aplicación del artículo 22 LTAIPBG y disposiciones de similar contenido recogidas en normas autonómicas, 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

⁴⁹² RR 36/2016, 60/2017, 55/2019 o 142/2022.

⁴⁹³ Como ocurría en los supuestos de hechos analizados por las RR 33/2020. o 66/2020.

⁴⁹⁴ En tal sentido, R 31/2020.

⁴⁹⁵ Como en el supuesto que analiza la R 52/2023.

⁴⁹⁶ R 142/2022 y, en parecido sentido, RR 141/2022, o 51/2023.

⁴⁹⁷ R 100/2021. Otras resoluciones se pronuncian en este mismo sentido como las RR 9/2019. o 54/2021.

⁴⁹⁸ R 17/2016.

pretendida”, que podrá rechazarse cuando concurra, y queden suficientemente motivadas, algunas de las causas que legalmente lo justifican⁴⁹⁹.

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 el mismo sentido, el artículo 27.2 LTPCRM establece que la información “se adjuntará a la resolución”. El apartado siguiente del precepto, a diferencia de la disposición estatal, no establece, sin embargo, ningún plazo para los supuestos en los que ello “no fuera posible”, remitiendo su fijación a la propia resolución⁵⁰⁰. Ante ello, la R 129/2022 manifestó que “cabe, desde luego, valorar la posibilidad de que las normas introduzcan las correspondientes previsiones sobre el particular”, pues “no tiene sentido que se conceda el acceso y se demore “sine die”, dado que “debe hacerse efectivo en un plazo razonable”. De otra parte, debe repararse, como igualmente destaca esta misma resolución, en la falta de previsión, tanto en la LTAIPBG como en la LTPCRM, y en general en todas las Leyes autonómicas⁵⁰¹, 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 decida sobre la reclamación interpuesta, pudiéndose observar, como expuse en un trabajo anterior, que ni el Consejo estatal ni las entidades autonómicas operan, con la única excepción del Comisionado de Transparencia de Castilla y León, con un criterio uniforme⁵⁰². Por lo que hace al CTRM la práctica totalidad de sus resoluciones establecen, con independencia de cuál sea el sujeto obligado a entregar la información, un plazo de quince días hábiles⁵⁰³, aunque algunas resoluciones de los años 2015 y 2016 se decantaran, como reconoce la R 129/2022, por el más amplio de un mes, si bien es verdad, como igualmente afirma esta resolución, que “en comparación con otros consejos, las resoluciones del CTRM muestran una mayor uniformidad”, lo que no

⁴⁹⁹ En términos, por ejemplo, de la R 148/2017 del CTPD que repiten otras posteriores.

⁵⁰⁰ 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).

⁵⁰¹ Con alguna excepción como la representada por la Ley de Canarias que dispone que ese plazo será establecido en la correspondiente resolución (artículo 56).

⁵⁰² “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 709-713.

⁵⁰³ Entre las más recientes, y a título puramente ilustrativo, RR 74/2025, o 77/2025.

quita que deba valorarse “la posibilidad de que las norma 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 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 que ha optado por impugnar la decisión, ni prevé ningún otro mecanismo por el que este pueda adquirir conocimiento de esta circunstancia⁵⁰⁴. De otra parte, cabe observar que, en el caso de haberse hecho uso de la vía judicial, el precepto 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 su finalidad 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 contrario⁵⁰⁵. 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, como mantuvo siempre la doctrina⁵⁰⁶ y ha tenido ya

⁵⁰⁴ Me remito sobre el particular a las consideraciones de J. MESEGUER, “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.

⁵⁰⁵ En tal sentido, E. GUICHOT (“Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, WENCES, I., KÖLLING, M. y RAGONE, S., (coords.), *La ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, p. 75).

⁵⁰⁶ En favor de esta aplicación se expresan S. FERNÁNDEZ RAMOS (“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 L. RAMS RAMOS (“Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, *Las vías administrativas de recurso a debate, Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, LÓPEZ RAMÓN, F., (coord.), INAP, Madrid, 2016, pp. 594-595).

oportunidad de afirmar el CTRM⁵⁰⁷. Se trata, sin duda, de una cuestión merecedora de alguna precisión y aclaración ante una eventual reforma legal.

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 la 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”⁵⁰⁸. También desde el ámbito judicial se ha insistido ya en la exigencia

⁵⁰⁷ En tal sentido, R 37/2023.

⁵⁰⁸ El Criterio Interpretativo señala también, 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”.

impuesta a la Administración de “ofrecer la indicación exacta de dónde se puede localizar” la información⁵⁰⁹.

Desde estos parámetros, el CTRM ha aceptado la correcta aplicación del artículo 22.2 LTAIPBG, aun cuando en algún caso no lo cite expresamente, 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”⁵¹⁰; o la resolución remite a un link de la página web del municipio en el que consta la información pedida por el solicitante⁵¹¹, a la “Cuenta General del Ayuntamiento” que se encuentra en el Portal de Transparencia de la entidad con indicación del apartado concreto al que debe acudir⁵¹², a la sede electrónica⁵¹³, o a “los enlaces directos del Ministerio de Sanidad y el Portal Sanitario de la Región de Murcia”, en los que se ofrecen, igualmente, los datos requeridos⁵¹⁴. 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” y no “directamente a la información que se solicita”, sobre las reuniones de un tribunal calificador concreto⁵¹⁵, o efectúa una remisión genérica a “la sede electrónica del Ayuntamiento de Murcia”⁵¹⁶. Tampoco se han estimado correctas las respuestas que dirigen al solicitante 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”⁵¹⁷; a una “dirección electrónica” que da “error 404”⁵¹⁸; o a un enlace que no contiene “los estudios o informes” por los que se interesaba el solicitante, sino un simple “folleto divulgativo”⁵¹⁹. 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 directamente a la información de cuyo acceso

⁵⁰⁹ 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 del CTBG 416/2017.

⁵¹⁰ R 43/2016.

⁵¹¹ R 85/2025.

⁵¹² R 48/2025.

⁵¹³ R 21/2025.

⁵¹⁴ R 17/2023.

⁵¹⁵ R 53/2019.

⁵¹⁶ R 42/2025.

⁵¹⁷ R 60/2019.

⁵¹⁸ R 78/2021.

⁵¹⁹ R 140/2022.

se trate”⁵²⁰, sin que, por consiguiente, “sea suficiente únicamente la remisión genérica al portal o a la sede o página web correspondiente”⁵²¹.

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, “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 “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 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

⁵²⁰ R 66/2020.

⁵²¹ R 61/2021 con cita del Criterio Interpretativo del CTBG 9/2015.

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 establece también 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 destacado en ocasiones anteriores⁵²², 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”⁵²³. Daba también cuenta, de otra parte, de cómo la doctrina nos ilustró pronto sobre los modelos conocidos en el Derecho supranacional y comparado, las opciones barajadas en España y los pros y contras de cada uno de ellos, con especial insistencia en las cualidades que habrían de concurrir en las 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 CTBG” o el “riesgo de congestión por falta de medios”⁵²⁴. Ahora bien, no es momento para volver sobre estas cuestiones, sino de destacar cómo la LTPCRM,

⁵²² Por ejemplo, en “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 725-729.

⁵²³ “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 94/2016, p. 103. Otros autores han insistido también, en unos u otros términos, sobre la importancia de estas autoridades. Entre otros, J. L. PIÑAR MAÑAS (“La necesidad de una Ley de Transparencia”, BLASCO ESTEVE, A., (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2011, p. 244).

⁵²⁴ En tal sentido, I. MARTÍN DELGADO (“IX. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en DÍEZ SASTRE, S. (dir.) y 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).

haciendo uso de la posibilidad abierta en este sentido por la LTAIPBG⁵²⁵, creó el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia que 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”. Esta entidad fue suprimida, sin embargo, por la Ley 1/2024, de 8 de julio, que crea, en su lugar, el Comisionado de Transparencia de la Región de Murcia⁵²⁶, como órgano, según dispone el reformado artículo 38 de la LTPCRM, “independiente de fomento, análisis, control y protección de la transparencia pública y del derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Región de Murcia”. Un órgano unipersonal, frente al carácter colegiado del Consejo⁵²⁷, que “actuará con objetividad, independencia, profesionalidad y sometimiento al ordenamiento jurídico” y entre cuyas funciones figura la de “salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en los términos previstos en esta ley”. La Ley de 2024 crea, además, la Comisión de Transparencia que el nuevo artículo 38 ter TPCRM define como “órgano colegiado independiente y a la que corresponde resolver las reclamaciones que se planteen frente a las reclamaciones de acceso a la información pública, en los términos establecidos en el artículo 28 de esta ley”⁵²⁸.

⁵²⁵ 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.2º 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.

⁵²⁶ Su designación “corresponde a la Asamblea Regional de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional. El candidato designado deberá obtener una mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara en la primera votación o de la mayoría absoluta en una segunda votación” y “ejercerá su cargo en régimen de dedicación exclusiva y efectuará declaración de actividades, bienes e intereses al inicio y finalización de su mandato”, siendo “incompatible con la pertenencia a cualquier partido político, con todo cargo político y/o mandato representativo, con el desempeño de funciones directivas en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de estas entidades, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal, y con cualquier actividad profesional mercantil o laboral, así como con la percepción de pensión de jubilación o retiro” (artículo 38.4 y 5).

⁵²⁷ La Exposición de Motivos de la Ley 1/2024 justifica, entre otras razones, el cambio en el hecho de que “el Consejo de la Transparencia, integrado por trece miembros, cuenta con un considerable retraso en la gestión de los asuntos planteados y la falta de operatividad del mismo, al ser un órgano amplio y complejo, plantea la necesidad de que se revise su ley de creación”.

⁵²⁸ La Comisión está presidida por el Comisionado y la integran cuatro vocales: Un representante designado por la Comisión Interdepartamental para la Transparencia; un representante del Consejo Jurídico de la Región de Murcia; un funcionario adscrito al Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma y que preste servicio de asesoría jurídica; y el secretario general de la Consejería competente en materia de Transparencia.

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 la Comisión de 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 directamente la impugnación en vía de judicial. Una reclamación de otra parte, y como señala el artículo 23.1 LTAIPBG, “sustitutiva de los recursos administrativos”, posibilidad reconocida en el ordenamiento vigente por el 112.2 LPAC.

2.2. Objeto

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 LTPCRM⁵²⁹. Cualquier otra pretensión le es ajena, como recuerda el CTRM ante impugnaciones de contenido muy dispar pero que, en todo caso, exceden de la revisión de una resolución de acceso a la información⁵³⁰.

Las Leyes de Transparencia excluyen, no obstante, 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, determina 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

⁵²⁹ 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).

⁵³⁰ Supuestos de los que pueden encontrarse ejemplos, entre otras muchos, en las RR 54/2023, 4/2024, o 67/2025.

del Consejo Jurídico y del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia y las de la Asamblea Regional.

2.3. Su carácter revisor

La actuación, antes del Consejo, hoy de la Comisión, de Transparencia es, en términos que la propia entidad suele repetir, “de carácter revisor de la actuación de la Administración en relación con el derecho de acceso a la información”, cuya resolución constituye, como afirma la R 63/2025, “presupuesto previo o fundamento” de la reclamación⁵³¹, de ahí que si falta la resolución de acceso la reclamación “carece de causa y objeto que la fundamente”, supuestos en los que “debe ser inadmitida en aplicación del apartado e) del artículo 116 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común”⁵³². La previa resolución de acceso marca, además, los límites de la revisión, lo que, como expresa la R 85/2025 de la CTRM, a partir de lo manifestado por el Consejo estatal, “impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso, salvo si es para acotarla, debiendo por tanto esta autoridad circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial”⁵³³. En suma, la actuación del ente de control “no puede ampliarse ni extenderse más allá de la solicitud inicial de acceso a la información contra la que se reclama”⁵³⁴, ni pueden modificarse sus términos⁵³⁵.

Ahora bien, como ya fue expuesto, en consideraciones a las que me remito⁵³⁶, la autoridad murciana no circunscribe el carácter revisor de su actuación a la necesidad de una previa resolución de acceso que delimita, además, el objeto de la contienda, sino que deriva, también, de este carácter la imposibilidad de suplantarse a la Administración “en su función de limitar o ponderar el ejercicio de tal derecho atendiendo a su configuración legal”⁵³⁷, de ahí que si la Administración no dictó resolución expresa rechazando la solicitud o denegando la información ante la concurrencia de alguna causa de inadmisión o límite al derecho, se considere imposibilitada para adentrarse en su examen, aun cuando tales circunstancias hayan sido alegadas en el trámite concedido al efecto en el curso del procedimiento de

⁵³¹ En igual sentido, RR 31/2025, 33/2025, o 38/2025.

⁵³² RR, entre otras, 63/2025, o 71/2025.

⁵³³ RR del GTBG, por ejemplo, 670/2025 y 750/2025.

⁵³⁴ Como ya advirtiera el CTRM en sus RR 46/2016, 62/2017, 32/2018 o 4/2019.

⁵³⁵ En tal sentido, R 51/2025.

⁵³⁶ Supra 3.4.2 y 3.4.3.

⁵³⁷ Como repiten todas sus resoluciones, según puede comprobarse, entre otras, en las RR 37/2022, 134/2022, 7/2023 o 51/2025.

reclamación. Una interpretación, desde luego, abiertamente favorable al ejercicio del derecho de acceso, pero que puede desembocar, como apuntamos, en la entrega de información que la Ley excluye con el consabido riesgo para el interés público y posibles terceros afectados por esa información.

3. Interposición de la reclamación

El artículo 28.1 LTPCRM dispone que “esta reclamación se registrará 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 extremos que se abordan a continuación.

3.1. Contenido del escrito y medios de presentación

La LTAIPBG y LTPCRM no determinan, a diferencia de otras disposiciones autonómicas⁵³⁸, 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 su ámbito de aplicación, a la LPAC. Las reclamaciones podrán presentarse, pues, en los lugares determinados 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”. Especiales dudas suscita la expresión de la “razón de su impugnación” a la que se refiere la LPAC 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

⁵³⁸ 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”.

su inactividad, sino también a revelar los motivos de su solicitud”⁵³⁹. 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 en los términos dispuestos en el artículo 30.4 LPAC. Su interposición transcurrido dicho plazo determina, en los casos de resolución expresa, su inadmisión por extemporánea⁵⁴⁰, al igual que la presentación antes de concluir ese periodo⁵⁴¹. En los supuestos, de otra parte, en los que la reclamación se presente frente a una desestimación presunta, la posición de la autoridad de control es clara en el mismo sentido determinado por el CTBG en su Criterio Interpretativo 1/2016, de 17 de febrero⁵⁴², la reclamación frente “a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio no estará sujeta a plazo”⁵⁴³, pues, como expresa la R 49/2025, “en aplicación de la jurisprudencia más consolidada”, la Administración “no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo las solicitudes de los ciudadanos, deber que entronca con la cláusula del Estado de Derecho (art. 1.1. CE), así como los valores que proclaman los arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE”. En

⁵³⁹ En tal sentido, S. FERNÁNDEZ RAMOS (“La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información”, *op. cit.*, p. 20).

⁵⁴⁰ Como puede comprobarse, entre las más recientes, en las RR 28/2025 o 68/2025.

⁵⁴¹ En tal sentido, y entre otras, RR 64/2023 o 12/2024.

⁵⁴² 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. Esta interpretación cuenta además con el aval que le otorgan las SSJCA 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 fue valorada en términos críticos por S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.ª PÉREZ MONGUIÓ, porque “bien pudo”, lo que no hizo, “para mayor seguridad jurídica, declarar el citado precepto derogado por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común” (“Crónicas de Jurisprudencia: Transparencia y Bueno Gobierno”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 49/2018, p. 16).

⁵⁴³ A título meramente ilustrativo, RR, 63/2022, 111/2022, 79/2023, 112/2023, y 84/2025.

resumen, la reclamación frente a las resoluciones presuntas de acceso a la información no está sujeta a plazo.

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, como expresamente reconoce la autoridad de control de la Región de Murcia, a quien había presentado la solicitud de acceso a la información cuya denegación se impugna⁵⁴⁴. Igualmente, podrán hacerlo aquellos terceros que se hubieran opuesto a la entrega de la información.

El CTRM 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 LPAC⁵⁴⁵.

3.4. Subsanación

Ante la existencia de carencias o irregularidades en el escrito de reclamación, la autoridad de control 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 ostentar⁵⁴⁶, la falta de presentación de la solicitud inicial de información⁵⁴⁷, la inadecuada identificación de la información que se reclama⁵⁴⁸, o la ausencia de la debida claridad en “el objeto concreto” de la pretensión⁵⁴⁹.

3.5. La acumulación de reclamaciones

En los supuestos, no infrecuentes, en los que el CTRM advierte la existencia de distintas reclamaciones que, en términos del artículo 57 LPAC, “guardan una identidad sustancial e íntima conexión”, procede, de acuerdo con el precepto, a su acumulación para que sean resueltas conjuntamente.

⁵⁴⁴ En la práctica totalidad de sus resoluciones puede leerse que “ni la LTAIPBG, ni la LTPC, determinan quiénes están legitimados para presentar esta reclamación. Por lo que en aplicación del artículo 112.1 de la LPACAP, cabe atribuirle a quien haya presentado la solicitud de acceso a la información cuya denegación se impugna.”. Así puede comprobarse, entre otras muchas, en las RR 25/2023, 97/2023, 21/2025, 74/2025, 78/2025 o 82/2025.

⁵⁴⁵ En tal sentido, RR 15/2016 o 31/2016.

⁵⁴⁶ RR 15/2016, 31/2016, 65/2017, 22/2018 o 32/2025.

⁵⁴⁷ RR 72 y 73/2017, 7/2019, 13/2020, 7/2024, 63/2024, 22/2025, 29/2025, 34/2025, 54/2025, o 79/2025.

⁵⁴⁸ RR 92/2025 y 93/2025.

⁵⁴⁹ RR 69/2017 y 88/2021.

4. La tramitación

Cabe recordar, una vez más, que el artículo 28.2 LTPCRM remite a lo establecido en la LTAIPBG, cuyo artículo 24.3 lo hace, a su vez, “a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre”, referencia 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, pese a su importancia⁵⁵⁰, la solicitud por la autoridad de control del expediente que haya podido generar la petición de acceso, ni la formulación de alegaciones por el órgano o entidad que ha dicta la resolución, el CTRM, al igual que el resto de entidades de control, lo emplaza siempre para que remita dicho expediente y alegue lo que estime conveniente, reiterando ese emplazamiento, en caso de no ser atendido, una segunda⁵⁵¹ y hasta una tercera vez⁵⁵². Aun así, no son excepcionales, como tuvimos oportunidad de analizar, los supuestos en los que no cumplen con este requerimiento, a pesar, además, de que la entidad de control venga ponderando el valor de unas 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”⁵⁵³.

4.2 Audiencia a terceros afectados

El artículo 24.3 LTAIPBG recoge, como trámite preceptivo 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” al objeto de que puedan alegar “lo que a su derecho convenga”. Cabe advertir que esta audiencia, garantía del necesario principio de contradicción, constituye, como es notorio, un trámite diferente al impuesto por el artículo 19.3 para los procedimientos seguidos en vía de petición, aun cuando responda a idéntico fin, que “las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones”⁵⁵⁴;

⁵⁵⁰ Siempre destacada por la doctrina. Así lo hace, por ejemplo, I. MARTÍN DELGADO, “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.

⁵⁵¹ Como puede comprobarse, en las RR, entre otras, 84/2022, o 106/2022.

⁵⁵² Como verse, a título puramente ilustrativo, en las RR 1/2022, 37/2022, 81/2022, o 120/2022.

⁵⁵³ R 34/2020.

⁵⁵⁴ En términos que la R 49/2025 toma de la STS 144/2022, de 7 de febrero (6829/2020).

de ahí que, tras algunas dudas iniciales⁵⁵⁵, haya primado la interpretación, ya recogida por el CTRM⁵⁵⁶, que mantiene 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 posiblemente afectados por la información que constituye su objeto, la autoridad de control ha de darles audiencia, tal y como impone el artículo 24.3 LTAIPBG⁵⁵⁷. Es más, en puridad, y como manifiesta STS de 7 de febrero de 2022 (6829/2020), “la audiencia a los terceros afectados es aún más necesaria cuando los mismos no han sido escuchados previamente por el órgano administrativo, pues se convertirá en la opción que permite al Consejo de Transparencia tomar en consideración los intereses privados que pudieran resultar afectados antes de adoptar su decisión”. Ahora bien, no cabe descartar que el ente de control no pueda cumplir con el trámite ante la falta de identificación de esos terceros, en cuyo deberá ordenarle a la entidad u órgano que dictó la resolución de acceso que le dé cumplimiento. La R 49/2025, entre otras, sintetiza bien, a partir de lo dispuesto en esta sentencia, la posición de la autoridad de control ante la existencia de posibles terceros afectados: “La intervención del Consejo de Transparencia en fase de reclamación cuando constate que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia a los afectados puede adoptar las siguientes decisiones: a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto; b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia”⁵⁵⁸.

4.3. Otros posibles trámites

Entre estos posibles trámites cabe plantear la audiencia al reclamante que, como hemos visto, el Consejo estatal otorga en numerosas ocasiones y que es perfectamente posible al amparo de lo dispuesto en la LPAC que en su artículo 118 la prevé para los supuestos en los que “hayan de tenerse en cuenta nuevos hechos o documentos no recogidos en el expediente originario”⁵⁵⁹. En el caso del CTRM no

⁵⁵⁵ Sobre el particular puede verse C. BARRERO, “Capítulo Cuarto. El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones”, *op. cit.*, pp. 748-751.

⁵⁵⁶ Por ejemplo, en su R 13/2023.

⁵⁵⁷ En tal sentido, STS de 8 de marzo de 2021 (3193/2019).

⁵⁵⁸ En el mismo sentido se pronuncian las RR 13/2023 y 50/2025.

⁵⁵⁹ En este sentido puede verse la 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).

es habitual, según hemos podido comprobar, que traslade al reclamante las consideraciones formuladas por la Administración para que pueda, a su vez, alegar lo que estime conveniente, aunque no faltan supuestos en los que así ocurre, aunque sin explicitarse, por lo general, las razones que le llevan a ello⁵⁶⁰.

La LTAIPBG, lo que la ha hecho merecedora de alguna crítica doctrinal⁵⁶¹, 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 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”⁵⁶². 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, como hemos visto, las resoluciones que se limitan a declarar la conclusión del procedimiento, con archivo de las actuaciones, al haber recaído resolución expresa durante la tramitación seguida ante el consejo, lo que, en muchos casos, propicia el desistimiento del reclamante⁵⁶³. Tampoco son excepcionales las resoluciones en las que el Consejo, como igualmente hemos expuesto, ordena la

⁵⁶⁰ Son los casos de las RR 93/2022, 12/2023, 51/2023, 52/2023, 62/2023, 112/2023, 1/2025, 29/2025, 30/2025 y 42/2025, o 45/2025.

⁵⁶¹ Concretamente, de la de I. MARTÍN DELGADO (“La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, *op. cit.*, p. 387).

⁵⁶² Este silencio negativo ha sido valorado en términos críticos por autores como L. PÉREZ SARRIÓN, sobre todo en los supuestos en los que la reclamación se interpone frente a resoluciones de acceso presuntas (“Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, ALMONACID LAMELAS, V., (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, El Derecho Editores, S.A., Madrid, 2015, pp. 184-185).

⁵⁶³ Como puede apreciarse, entre las más recientes, en las RR 5/2025, 7/2025, 36/2025, 58/2025, 70/2025 y 86/2025.

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, del apartado 3º del mismo precepto.

Las resoluciones de la 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”. 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 de control, 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 o las distintas causas de inadmisión previstas en la LTAIPBG.

IX. REGULACIONES ESPECIALES DEL DERECHO DE ACCESO

Un tema de gran importancia es el referido al ámbito negativo de aplicación. Se regula en la disposición adicional primera de la LTAIPBG, titulada “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública”⁵⁶⁴, disposición en la que hubo una importante modificación durante la tramitación del Proyecto y que mantiene algunas importantes ambigüedades⁵⁶⁵. No es por ello de extrañar que 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 dio 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

En la regulación de la LRJPAC anterior a la LTAIPBG, el derecho de acceso por cualquier ciudadano a la información pública solo se podía ejercer respecto de la información relativa a procedimientos terminados, de tal modo que, en el caso de los procedimientos en curso, el acceso a la información de los expedientes quedaba reservado a los interesados.

La LTAIPBG, por el contrario, no condiciona el derecho de acceso a que la información se halle en expedientes terminados y archivados, pero sí dispuso que “la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la

⁵⁶⁴ “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”.

⁵⁶⁵ Sobre este tema, también en GUICHOT, E., *Transparencia y Buen Gobierno. Estudio y Ley*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 13-15.

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.” De este modo, cualquier tercero puede solicitar información relacionada con un procedimiento en curso, siendo en estos casos de aplicación la LTAIPBG⁵⁶⁶, pero si el solicitante es interesado, no se rige por la LTAIPBG sino por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento.

Al respecto, la LPACAP establece entre los derechos de los ciudadanos el de conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos⁵⁶⁷, y condiciona a las excepciones y limitaciones establecidas en la LTAIPBG la expedición a los interesados de copias auténticas de documentos públicos⁵⁶⁸ o la puesta de manifiesto del expediente en el trámite de audiencia⁵⁶⁹. A nuestro juicio, en todo caso, nunca podría ser de peor condición el acceso por el interesado que el acceso por terceros y que los derechos de contradicción y defensa deberían conllevar una inaplicación o una aplicación más reducida de los valores protegidos por algunos de los límites contemplados en el artículo 14 LTAIPBG, en particular, de los que hemos agrupado, *supra*, en la categoría de límites dirigidos a garantizar la efectividad o integridad de las actuaciones administrativas y judiciales⁵⁷⁰.

Por consiguiente, como hemos dicho, 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 finalizados⁵⁷¹. La clave no está, pues, en que unos sujetos –interesados– puedan solicitar acceso a una información y otros –no interesados– no, sino en que si el solicitante es un interesado y el procedimiento está en curso, la normativa aplicable

⁵⁶⁶ El artículo 13 LPACAP establece entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la LTAIPBG y el resto del ordenamiento jurídico.

⁵⁶⁷ Artículo 53.a).

⁵⁶⁸ Artículo 27.

⁵⁶⁹ Artículo 82.1.

⁵⁷⁰ Sobre este tema, puede verse 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-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2019, y GUICHOT, E., “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX PALOP, A., y CASTELLANOS CLARAMUNT, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

⁵⁷¹ La cuestión, como hemos defendido en otros trabajos, parece clara en una interpretación gramatical, histórica, sistemática y finalista de la LTAIPBG. De la misma opinión, O. MIR PUIGPELAT (*Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019, pp. 37-45).

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–⁵⁷². Para que pueda ser invocada el apartado primero de la disposición adicional primera LTAIPBG como motivo de inadmisión, como repite la doctrina del CTBG: 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. En caso de que se cumplan estas tres condiciones, el CTBG inadmite la reclamación, sin considerar que quepa aplicar la normativa de procedimiento, pero complementada supletoriamente con la garantía de la reclamación prevista en la LTAIPBG.

Estos mismos requisitos con la misma consecuencia de inadmisión han sido asumidos y aplicados por el CTRM, en una larga serie de resoluciones⁵⁷³.

2. Régimenes jurídicos específicos de acceso a la información

2.1 Reglas generales. El tratamiento de las normas sectoriales que prevén un principio general de confidencialidad

⁵⁷² Sobre este tema, véase MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019; GUICHOT, E., “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX, A. y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021; o FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, *Revista española de la transparencia*, núm. 12, 2021.

⁵⁷³ 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, aplicada a procesos selectivos de ingreso en la función pública, en RR 17/2018 y 42/2018 a 94/2018 y 96 a 105/2018, 107 a 111/2018, 113 a 173/2018, 175 a 190/2018, 192 a 207/2018, 210/2018, 212 a 213/2018, 215/219/2018, 3/2019, 5/2019, 10/2019, 13/2019, 17/2019, 18/2019, 22/2019, 39/2019, 43/2019, 44/2019, 57/2019, 62/2020, 75/2020, 78/2020, 79/2020, 88/2020, 108/2020, 121/2020, 122/2020, 24/2022, 25/2022, 34/2022, 165/2022, 168/2022, 179 a 184/2022, 188/2022, 189/2022, 191/2022, 3/2023, 28/2023, 29/2023, 72/2023, 82/2023, 84/2023, 51/2024. A solicitudes de interesados en procedimientos en curso de declaración de bienes de interés cultural, en RR 27/2021, 49/2021 y 89/2021. A una solicitud por un interesado en el procedimiento que ha instado para el reconocimiento de su antigüedad en el escalafón como policía local, en R 72/2021. A procedimientos de establecimiento de bolsas de trabajo, en RR 191/2018, 209/2018, 170/2022, 18/2023, 19/2023, 30/2023 y 31/2023. A procedimientos de inscripción en registro de parejas de hecho, en RR 21/2023 y 90/2023 (si bien en esta última estima que está en curso pese a que ya había transcurrido el plazo para resolver y la normativa prevé el silencio negativo).

El apartado segundo de la disposición adicional primera de la LTAIPBG dispone que “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, añadiendo en su apartado tercero que, “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.”

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 CTRM ha hecho suyo este Criterio interpretativo⁵⁷⁴. 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 interponerse⁵⁷⁵. Ahora bien, cuando

⁵⁷⁴ 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”.

⁵⁷⁵ 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

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 competencia⁵⁷⁶.

La cuestión más discutida ha sido y sigue siendo qué tratamiento ha de darse a las solicitudes en materias cuya regulación sectorial prevé un principio general de confidencialidad de la información, sin por ello diseñar un régimen específico y completo de acceso a la información⁵⁷⁷. Es lo que ocurre con las normativas que declaran “reservados” o “confidenciales” los datos de los contribuyentes en poder de la Administración tributaria⁵⁷⁸, o la de las empresas en manos de las autoridades

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”. En este sentido, R 91/2023.

⁵⁷⁶ 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, 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”.

⁵⁷⁷ Sobre este tema, GUICHOT, E. “La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 221, 2022, 81-108.

⁵⁷⁸ Así, artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (en adelante, LGT) atribuye carácter reservado a los datos con trascendencia tributaria. La Disposición adicional 17ª de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que: “El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica. Sobre el tema, véase BARTUAL RAMÓN, V., “Transparencia y legislación sectorial. En especial, en materia tributaria, mercado de valores y sanidad”, en TORRES-FERNÁNDEZ NIETO, J. J., *Acceso a la información pública y transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 198-215.

de regulación económica⁵⁷⁹, o del Banco de España⁵⁸⁰, por citar dos que han dado origen a una considerable conflictividad. La aproximación inicial del Tribunal Supremo, como acabamos de señalar, fue la de destacar que se trata de normativas sectoriales que no integran un régimen completo de acceso a la información y que, por tanto, es aplicable a las solicitudes de acceso la LTAIPBG que, eso sí, ha de ser integrada en su interpretación de los límites con la regulación de la confidencialidad o reserva que hace la normativa sectorial. Así, ha de analizarse en cada caso y a la vista de la finalidad de la confidencialidad o reserva prevista en la normativa sectorial, si se trata, en efecto, de información respecto de la cual el secreto debe prevalecer sobre la transparencia, aplicando los criterios mencionados, con audiencia de los afectados y mediante resolución motivada. Lo afirmó tanto respecto de la normativa tributaria⁵⁸¹ como de la reguladora de las autoridades de regulación económica⁵⁸². Posteriormente matizó el enfoque. Precisa que la supletoriedad de la LTAIPBG no solo se aplica en el caso de normas “sectoriales” que establecen una regulación alternativa o específica integral, sino también en el de normas que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, de tal modo que en estos casos se aplican las resoluciones sectoriales y solo supletoriamente la LTAIPBG. Lo ha hecho en relación con la información tributaria⁵⁸³, normativa sobre datos en poder de las autoridades de regulación económica⁵⁸⁴, incluido el Banco de España, respecto de la

⁵⁷⁹ Así, el artículo 42 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, permite ordenar el secreto de los documentos que se consideren confidenciales; el artículo 43 de la misma Ley, se refiere al deber de secreto de los que tomen parte en la tramitación de los expedientes; el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, establece que los datos e informaciones obtenidos por la CNMC en el desempeño de sus funciones que tengan carácter confidencial por tratarse de materias protegidas por el secreto comercial, industrial o estadístico solo pueden ser cedidos a otras Administraciones o a los tribunales. La información o documentación conseguida por la CNMC como consecuencia de su labor inspectora goza de la condición de información reservada, por expreso mandato legal. Las resoluciones finales de los expedientes, sin embargo, son de acceso público. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, de la Ley del Mercado de Valores establece en su artículo 248 que “las informaciones o datos confidenciales conocidos por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en el ejercicio de sus funciones no podrán ser divulgadas a ninguna persona o autoridad, salvo que los interesados hagan públicos los hechos a que aquella se refiera”.

⁵⁸⁰ Así, el artículo 82 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito regula la obligación de secreto respecto de los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud del ejercicio de la función supervisora o cuantas otras funciones le encomiendan las leyes.

⁵⁸¹ SSTs de 24 de febrero de 2021 (2162/2020), y de 18 de julio de 2022 (2024/2021).

⁵⁸² SSTs de 19 de noviembre de 2020 (4614/2019), y de 29 de diciembre de 2020 (7045/2019).

⁵⁸³ STS de 24 de febrero de 2023 (7678/2021).

⁵⁸⁴ SSTs de 18 de marzo de 2021 (3934/2020), y de 24 de octubre de 2022 (517/2021). Esta última matiza que “[...] no puede ser entendido dicho principio en el sentido de que imponga una confidencialidad absoluta de cualquier información que los sujetos afectados por el real decreto hayan podido obtener en el marco de las actuaciones contempladas en el mismo, sino que la previsión de confidencialidad habrá de ponderarse en atención a los intereses públicos y privados que pueda poseer la información controvertida

información obtenida en su función de supervisión de entidades de crédito⁵⁸⁵, o sobre autorización de medicamentos⁵⁸⁶, y se encuentra planteado respecto de la normativa sobre subvenciones⁵⁸⁷ y sobre inspección de trabajo⁵⁸⁸. El Tribunal Supremo ha salido al paso de la alegación sobre una posible contradicción entre su jurisprudencia inicial y la posterior que la precisa, señalando que se tratan de pronunciamientos “complementarios”, reafirmando que la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la LTAIPBG en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial⁵⁸⁹.

En particular, 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 reservado⁵⁹⁰. La respuesta ha sido dispar en la doctrina de las autoridades administrativas independientes de control y en los tribunales.

y con sujeción al principio de proporcionalidad, como establecimos en la sentencia de esta Sala de 8 de marzo de 2021.”

⁵⁸⁵ STS de 27 de febrero de 2023 (8073/2021).

⁵⁸⁶ STS de 8 de marzo de 2021 (1975/2020).

⁵⁸⁷ Los AATS de 6 de noviembre de 2024 (4882/2024), y de 19 de marzo de 2025 (9425/2024), declaran el interés casacional de interpretar el artículo 20.5 de la Ley General de Subvenciones y el artículo 8 del Real Decreto 130/2019 puestos en relación con la disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, a fin de determinar si en materia de subvenciones existe un régimen específico de acceso a la información y el carácter reservado de dicha información que suponga que se aplique de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria.

⁵⁸⁸ El ATS de 13 de noviembre de 2024 (6875/2024), admite el interés casacional de interpretar la Disposición Adicional primera, apartado segundo, de la LTAIPBG, en relación con los artículos 10 y 20.4 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de determinar si los citados preceptos constituyen, o no, un régimen jurídico específico de acceso a la información que excluya la aplicación de la Ley de transparencia (en relación con una solicitud del denunciante de acceso a la información de las actuaciones de inspección).

⁵⁸⁹ STS de 10 de marzo de 2022 (148/2021). Aplicado al caso, no toda información que figura en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para ello se precisa que reúna determinados requisitos: a) que no tenga carácter de pública b) que su divulgación pueda perjudicial a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión. Ambos requisitos han de concurrir de forma acumulativa para que sea aplicables las limitaciones de acceso a la información en los términos regulados en la LMV. La concesión de un trámite de audiencia, conforme a lo previsto en la Ley de Transparencia, para que el afectado por la información solicitada, que no ha sido declarada previamente confidencial, pueda alegar lo que a su derecho convenga no se considera incompatible con las especialidades que en relación con el deber de secreto plantea la Ley del Mercado de Valores. La STS de 16 de noviembre de 2022 (711/2021), reproduce esta doctrina.

⁵⁹⁰ 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

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 reclamaciones⁵⁹¹. 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 información⁵⁹², 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 estadística⁵⁹³.

considere de mayor trascendencia y repercusión. En su artículo 87 la información sobre criterios de aplicación de la normativa tributaria y el texto íntegro de las consultas o resoluciones concretas, suprimiendo datos personales. En sus artículos 88 y 89 regula el derecho a realizar consultas tributarias escritas. En su artículo 90 la información a los interesados sobre el valor a efectos fiscales de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión. Y, en su artículo 91, los acuerdos previos de valoración a efectos fiscales de rentas, productos, bienes, gastos y demás elementos determinantes de la deuda tributaria. En la Sección 3ª se regula la “colaboración social en la aplicación de los tributos”. En su artículo 92 se establece el principio general de colaboración voluntaria. En su artículo 93 establece la obligación de suministrar información con trascendencia tributaria. En su artículo 94 regula las autoridades sometidas al deber de informar y colaborar. En su artículo 95 establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria, que solo pueden ser empleados por la Administración tributaria para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada y para la imposición de las sanciones que procedan, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo en los casos previstos en el mismo artículo, referidos básicamente a la colaboración con el poder judicial o con otros órganos e instituciones de control. Prevé asimismo el “más estricto y completo” deber de sigilo por parte de las autoridades y funcionarios, cuya infracción, con independencia de las responsabilidades penales o civiles que pudieran derivarse, se considerará siempre falta disciplinaria muy grave. En 2015 se introdujo un artículo 95 bis para dar cobertura a la publicidad de situaciones de incumplimiento relevante de las obligaciones tributarias. También ese año, la Disposición adicional decimoséptima de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público estableció que: “El acceso, la cesión o la comunicación de información de naturaleza tributaria se regirán en todo caso por su legislación específica”.

⁵⁹¹ RR 104/2015 y 469/2015.

⁵⁹² La R 469/2015 fue impugnada y la SJCCA núm. 5 de 28 de octubre de 2016 (145/2016), considera que la LGT contiene un “régimen jurídico específico de acceso a la información”. El fallo fue confirmado en apelación por la SAN de 6 de febrero de 2017 (547/2016), que considera que los límites al derecho de acceso no son 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 posibilitó la publicidad de la lista de grandes morosos, “de lo que cabe deducir su voluntad tácita de mantener el carácter reservado”. Las RR 320/2015, 321/2015 y 60/2016, fueron también impugnadas y la SJCCA núm. 11, de 8 de octubre de 2018 (123/2018), que acumula los tres recursos, desestimó la reclamación, siendo confirmada por la SAN de 30 de mayo de 2019 (1/2019). El ATS de 31 de enero de 2020 (682/2020) inadmite el recurso de casación.

⁵⁹³ Así, RR 472/2017, 481/2017, 295/2018, 415/2018, 13/2019, 52/2019, 53/2019, 54/2019, 146/2019, 147/2019, 355/2019, 402/2019, 651/2019, 715/2019, 874/2019 y RT 315/2019. Por el contrario, el secreto tributario no impide facilitar información estadística fiscal, siempre que no pueda llevar a la identificación de concretos contribuyentes. Así, lo estima la R 197/2019.

La doctrina se mostró muy crítica con esta exclusión de la información tributaria del ámbito de aplicación de la LTAIPBG⁵⁹⁴. 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 procede 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 información⁵⁹⁵. Sigue, así, la línea del Consejo andaluz⁵⁹⁶ o de la Comisión catalana⁵⁹⁷. Finalmente, esta posición, que fue objeto de cuestionamiento, fue 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

⁵⁹⁴ Así, para S. FERNÁNDEZ RAMOS y J. M.^a PÉREZ MONGUIÓ, (*El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, *op. cit.*, pp. 80-81): “Esta doctrina supone mantener la información tributaria, de cuyo ingente volumen y relevancia a efectos de rendición de cuentas no es preciso insistir, al margen de los postulados de la LTAIBG, mediante una inaceptable exclusión de plano e indiscriminada, concediendo al carácter de los datos tributarios un valor absoluto, ajeno a toda ponderación, con independencia del 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.

⁵⁹⁵ 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 cascotes 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”.

⁵⁹⁶ 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 art. 51 TRLCI considera un dato protegido la “razón social” de los que aparezcan inscritos en el catastro como titulares. Únicamente cuando se trate de bienes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los gobiernos locales (y de los organismos y entidades de ellos dependientes), así como de los inmuebles de los Gobiernos extranjeros, puede prevalecer el derecho de acceso a la información, debiendo en consecuencia identificarse en estos supuestos a sus correspondientes titulares (RR 144/2017, 152/2017, 4/2018, 8/2018, 10/2018, 24/2018, 31/2018, 33/2018, 39/2018, 46/2018, 47/2018, 48/2018, 63/2018, 80/2018, 82/2018, 83/2018, 84/2018, 86/2018, 88/2018, 89/2018, 90/2018, 91/2018, 92/2018, 94/2018, 95/2018, 97/2018, 102/2018, 160/2018, 161/2018, 162/2018, 169/2018, 171/2018, 172/2018, 173/2018, 174/2018, 182/2018, 183/2018, 184/2018, 185/2018, 186/2018, 188/2018, 190/2018, 191/2018, 192/2018, 193/2018, 194/2018, 195/2018, 196/2018, 86/2019, 166/2019).

⁵⁹⁷ RR 33/2017 o 299/2018.

es de aplicación la normativa de transparencia que, no obstante, tiene que partir del principio de confidencialidad previsto en la normativa tributaria, si bien sometido a una interpretación estricta, ceñida al bien que se pretende proteger y sometida a los test del daño y la ponderación contenidos en la LTAIPBG⁵⁹⁸.

⁵⁹⁸ 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 núm. 7 de Sevilla, de 6 de marzo de 2019 (6/2019) y, en apelación, la STSJA de 26 de noviembre de 2020 (564/2019). Respecto de la R 152/2017, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, la SJCA núm. 4 de Sevilla, de 24 de febrero de 2021 (51/2019) y, en apelación, la STSJA de 28 de noviembre de 2019 (930/2019). Y respecto a la R 86/2019, la SJCA núm. 2 de Sevilla de 2 de junio de 2019 (77/2020), y, en apelación, la STSJA de 2 de marzo de 2020 (1172/2020). En este caso, además, se añade que “la protección debe darse tanto a los datos directamente identificativos de las personas físicas titulares de los inmuebles (nombre y apellidos, o DNI) como aquellos otros datos personales que, indirectamente, permitan la identificación, y en este sentido, el domicilio de la finca es un elemento identificador de la persona física titular”. Interpuesto recurso de casación contra la STSJA de 28 de noviembre de 2019 (930/2019), la STS de 24 de febrero de 2021 (257/2021) descarta que pueda calificarse la regulación de la Ley General Tributaria como régimen específico de acceso. Considera, eso sí, al igual que lo hiciera el 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 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

A nuestro juicio, el enfoque del Tribunal Supremo va en la buena dirección. Probablemente, desde el punto de vista argumental, no es del todo convincente decir que ese tipo de regulaciones sectoriales son “régimenes especiales” de acceso, porque, en realidad, en línea con la primera doctrina de las autoridades de transparencia y la primera jurisprudencia, no diseñan un “régimen de acceso” (con sus sujetos activo y pasivo, su elenco de límites, sus determinaciones procedimentales...), sino tan solo establecen una prohibición de divulgación de determinada información. Ahora bien, resulta evidente que, por un puro principio de interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, el intérprete y aplicador del Derecho no puede obviar la decisión del legislador sectorial que, a la vista de los derechos e intereses afectados en cada caso –en la legislación tributaria, de regulación económica, farmacéutica– ha estimado que el buen funcionamiento de dicho sector precisa de la confianza en que determinada información que suministran los ciudadanos y las empresas a la Administración en sectores claves no va a ser divulgada a terceros. En realidad, y como muestran de forma patente los casos que se han planteado, a la misma conclusión podría llegarse aplicando toda la serie de límites contenidos en la normativa sobre transparencia, a las que nos referiremos más adelante. Así, el relativo a la protección de privacidad está en juego en el caso de la reserva de los datos de relevancia tributaria de las personas físicas, y los encaminados a garantizar la integridad de los procedimientos⁵⁹⁹ y los intereses privados económicos⁶⁰⁰ están en directa conexión con la reserva de los datos tributarios de personas jurídicas y con la confidencialidad de los datos aportados por personas jurídicas a autoridades de regulación económica o farmacológica. Por tanto, se trata de aplicar la normativa de transparencia y acceso a la información (supletoriamente, en la última jurisprudencia del Tribunal Supremo, aunque creemos que más bien podría hablarse de una aplicación complementaria) a las solicitudes de acceso también en esos ámbitos y partir de que el legislador ha especificado su voluntad de garantizar la reserva de la información, en cada caso, para viabilizar su

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)”.

⁵⁹⁹ Artículo 14: “e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.”

⁶⁰⁰ Artículo 14: “h) Los intereses económicos y comerciales. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.”

intervención en el sector y solo en la medida en que sea necesario para ello. De este modo, los principios de interpretación estricta de las excepciones al derecho de acceso, los criterios del perjuicio y la ponderación con el interés público, y en todo caso, la obligación de dar audiencia al afectado y motivar las resoluciones, suponen un gran avance frente a una interpretación automática que llevaba a la denegación sistemática de información en esos ámbitos. Ahora, por el contrario, ha de profundizarse en qué son realmente los “datos con trascendencia tributaria”, en relación con los derechos e intereses que deben legítimamente protegerse de acuerdo con la finalidad de la reserva; o en qué son “datos confidenciales” de naturaleza económica cuya no divulgación deba proteger la correspondiente legislación económica o farmacéutica⁶⁰¹. Este planteamiento parece confirmarse en una aproximación al CEADO. Este prohíbe a los Estados parte expresamente la adición de límites, al tratarse de un listado de máximos. La Memoria explicativa del CEADO afirma que la lista de limitaciones al derecho de acceso es exhaustiva, lo que, aclara, no impide que la legislación nacional reduzca el número de límites o los formule de forma más limitada. Se trata, pues, de una lista de máximos. Ahora bien, el Instrumento de ratificación del CEADO por parte de España ha añadido diversas Reservas que afectan a los límites del artículo 14.1 LTAIPBG, en relación con el secreto estadístico, tributario y relativo a datos en poder de la Seguridad Social⁶⁰². Estas Reservas conectan expresamente la confidencialidad de los datos tributarios y de seguridad social establecida en sus normativas reguladoras con los límites que figuran en el CEADO relativos a la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales, la inspección, control y supervisión por autoridades

⁶⁰¹ En esto, la senda de la previsión matizada de “confidencialidad” del artículo 133.1 de la Ley 6/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y su interpretación por los tribunales administrativos de recursos contractuales y por las propias autoridades de transparencia constituye toda una guía a seguir para el legislador sectorial y para su intérprete y aplicador. Sobre este tema, monográficamente, en BARRERO RODRÍGUEZ, C. y GUICHOT, E. *La transparencia en la contratación pública y sus límites*, Tirant lo Blanch, 2023.

⁶⁰² En efecto, se han establecido las siguientes Reservas: I. «A tenor del artículo 3.1 del convenio, el Reino de España se reserva el derecho a limitar el acceso a documentos públicos con el objetivo de proteger el secreto estadístico en los términos contemplados en la legislación estadística nacional y de la Unión Europea». II. «Al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1 del convenio, con el objetivo de proteger en particular los intereses mencionados en sus letras c), e) y f), se aclara que los documentos públicos que contengan información con trascendencia tributaria obtenida por las Administraciones tributarias españolas en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y no podrán ser cedidos a terceros salvo en los supuestos legalmente previstos, conforme a lo dispuesto en los artículos 34.1.i) y 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria española». III. «Al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1 del convenio, con el objetivo de proteger en particular los intereses mencionados en sus letras c), e) y f), se aclara que los documentos públicos que contengan datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones tienen carácter reservado y no podrán ser cedidos a terceros salvo en los supuestos legalmente previstos, conforme a lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre».

públicas y la intimidad y otros intereses privados legítimos, mostrando así como las reservas de las normativas sectoriales conectan con límites de la normativa general de acceso a la información⁶⁰³.

2.2 Las auténticas regulaciones específicas del acceso a la información pública

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)⁶⁰⁴. También a la reutilización de la información del sector público, regulada en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

El CTBG ha reconocido la condición de normativa específica a la que regula los registros⁶⁰⁵ 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 personal⁶⁰⁶.

⁶⁰³ En cuanto a la protección de datos, el Instrumento de ratificación del CEADO (BOE núm. 253, de 23 de octubre de 2023, incluye la siguiente Declaración: “El Reino de España considera que la referencia a la vida privada y los intereses privados legítimos del artículo 3.1.f incluye la protección de los datos de carácter personal tal cual se definen en el Convenio n.º 108 de 28 de enero de 1981.”

⁶⁰⁴ Artículo 20.

⁶⁰⁵ 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, 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).

⁶⁰⁶ Así, el CTBG, en las RR 513/2016, 14/2019, 114/2019, 124/2019, 501/2019, 728/2019, 801/2019, 75/2020, 91/2020 y, sobre acceso al historial clínico, RT 317/2017.

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 recursos⁶⁰⁷.

El CTBG o el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía inadmitían en estos casos las reclamaciones, mientras otras Autoridades de transparencia autonómicas entendían que la llamada a la supletoriedad de la disposición adicional implica la competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones. El CTRM, tras una doctrina inicial zigzagueante, optó también por reconocer su competencia⁶⁰⁸.

El Tribunal Supremo ha dirimido finalmente la cuestión, en el sentido que habíamos defendido en múltiples trabajos⁶⁰⁹: sosteniendo que una vez creada una vía

⁶⁰⁷ Nada más aprobarse la Ley, ya advertimos que el alcance de la supletoriedad prevista en la DA1.2 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 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*, con BARRERO RODRÍGUEZ, C., Tirant lo blanch, Valencia, 2020, pp. 739-854.

⁶⁰⁸ 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.

⁶⁰⁹ «El acceso a la información ambiental: relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 33, 2016; «El acceso a la información ambiental. Relaciones entre normativa general y normativa sectorial. Incógnitas en el Derecho español y soluciones en el Derecho portugués», TAVARES DA SILVA, S. (coord.), *Desafios atuais em matéria de sustentabilidade ambiental e energética*, Instituto Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de

nueva que aporta una garantía reforzada, ha de aplicarse supletoriamente a los regímenes especiales⁶¹⁰. Considera que la existencia de regulaciones específicas es plenamente compatible con la reclamación potestativa ante la correspondiente Autoridad de transparencia, lo que no constituye ninguna técnica de “espigueo” 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.

En esta línea, el CTRM viene admitiendo, ahora ya con el apoyo expreso de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, las reclamaciones referidas a información ambiental –que, por cierto, suelen proceder de solicitudes formuladas, no al amparo de la legislación específica de acceso a la información ambiental, sino de la normativa general de transparencia–⁶¹¹ o las planteadas por representantes locales, respecto de los cuales la normativa local prevé un régimen específico de acceso⁶¹² – respecto de las que, además, ha garantizado, si así se solicita, que el acceso se haga por remisión de copia electrónica, pese a no estar previsto en la mencionada normativa ⁶¹³.

Coimbra, Coimbra, 2015; «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*, núm. 8, 2017; «La competencia de las Autoridades de Control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística», *Revista Española de Transparencia*, núm. 4, 2017; «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., *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Serie Claves del Gobierno Local, Barcelona, 2019, pp. 71-122, en pp. 99-114.

⁶¹⁰ STS de 10 de marzo de 2022 (3382/2020). Doy cuenta de esta jurisprudencia en “La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 15, 2022 y en “La supletoriedad de la normativa general sobre transparencia respecto a las regulaciones especiales de acceso a la información”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 221, 2022.

⁶¹¹ Así, en tiempos recientes, véanse las RR 2/2022, 3/2022, 4/2022, 14/2022, 37/2022, 81/2022, 82/2022, 132/2022, 148/2022, 1/2023, 22/2023, 81/2023, 11/2025, 59/2025, 76/2025.

⁶¹² Así, RR 98/2022 o 164/2022 (respecto de solicitudes de información de concejales), y RR 169/2022 y 171/2022 (en relación con solicitudes de grupos municipales).

⁶¹³ R 99/2022, en la que un concejal solicita acceso a un expediente de contratación y el Ayuntamiento alega que ya le dio vista del expediente. El CTRM razona: “Es evidente que el modo de cumplimentar los concejales el derecho al acceso a la documentación que conste en los expedientes administrativos debe ser distinto en el momento de regulación del mismo en la Ley 7/1985 y en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986, que en nuestros días, por mor de la introducción de un principio básico que rige no solo la tramitación y desarrollo del procedimiento administrativo, sino la propia participación de terceros en la vida administrativa. Efectivamente, nos referimos a la electrificación del procedimiento.”

Como también hemos defendido en diversos escritos, creemos que la excepción a la competencia de las autoridades de transparencia hay que buscarla en las regulaciones especiales que sí contienen una regulación específica de un sistema propio de recursos adaptados a la naturaleza de la materia⁶¹⁴, como el caso del Registro Civil⁶¹⁵ o de la Propiedad⁶¹⁶. Se trata de casos en los que la normativa reguladora establece, en función de cuál sea la finalidad a la que sirven, cuál es su grado de publicidad, exigiendo a veces un requisito de legitimación y previendo un mecanismo propio de reclamaciones. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, pues, ha arrojado luz al final del túnel. No por ello dejaría de ser deseable que una futura modificación de la normativa general sobre transparencia aclare este extremo.

⁶¹⁴ De la misma opinión, MESEGUER YEBRA, J. (“El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 6, 2018), que cree que hay argumentos fundados y suficientes para poder sostener la posibilidad de ejercitar la reclamación al menos cuando en aquellos regímenes no exista una vía de impugnación *ad hoc* o se dé una remisión expresa en bloque al sistema general de revisión de actos administrativos dispuesto por la LPAC [...] “Y esto último, por el juego del principio de supletoriedad que expresamente enuncia la LTAIPBG con respecto a estos regímenes y el carácter sustitutivo de la reclamación previa con respecto a los recursos administrativos de la LPAC” (p. 43).

⁶¹⁵ La Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro civil regula en su Título VII la publicidad del Registro. En su capítulo primero regula los instrumentos de publicidad registral (artículos 80 y 82 regula los medios de publicidad y la expedición y clases de certificaciones) y en el segundo los datos sometidos a régimen de protección especial. En el Título VIII se regula el régimen de recursos ante la Dirección General de los Registros y del Notariado y, con carácter general, ante la jurisdicción civil. El CTBG considera que en aplicación de la DA1.2 LTAIPBG, el acceso a la información contenida en el Registro Civil se rige por la Ley 20/2011 (RR 467/2015, y 641/2018).

⁶¹⁶ La Ley Hipotecaria regula en la Sección primera de su Título VIII sobre la publicidad de los registros la llamada “información registral” (artículos 221, 222 y 222bis), para cuyo acceso se requiere que los solicitantes tengan interés en consultarlos a juicio del Registrador. Esta misma normativa prevé un sistema *sui generis* de recursos ante la Dirección General de los Registros y el Notariado, previo a la vía civil. El CTBG ha considerado que esta regulación tiene la consideración de régimen específico de acceso (RRTT 288/2017 y 169/2018).

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.

ALMONACID LAMELAS, V., “La administración electrónica que soporta la transparencia: una visión jurídico práctica”, “Capítulo I. Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales”, en ALMONACID LAMELAS, V., (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18/2015.

BALLESTEROS MOFFA, A., “La ausencia de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública: ¿el caballo de Troya de la Transparencia?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 161/2014.

BALLESTEROS MOFFA, A., “La inactividad de la Administración frente al “derecho a saber” del ciudadano”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33/2014.

BLANES CLIMENT, M. A., *La transparencia informativa de las Administraciones públicas*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

BOIX, A. y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia (en prensa).

CANALS AMETLLER, D. (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016.

CASADO CASADO, L., “Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, Reguladora del derecho de acceso a la información ambiental”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 2014, núm. 99-100.

COTINO HUESO, L., “Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información”, *Dilemata*, núm. 27/2018.

COTINO HUESO, L., “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. y TARÍN QUIRÓS, C., (coords.), *Transparencia y Buen Gobierno, Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, La Ley, Madrid, 2014.

DE LA SERNA BILBAO, M. N., “Comentario al artículo 19”, en TRONCOSO REIGADA, A., (dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1269-1277.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, “Crónicas de Jurisprudencia: Transparencia y Bueno Gobierno”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49/2018.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M.^a, *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El acceso a la información relativa a los procedimientos administrativos”, *Revista española de la transparencia*, núm. 12, 2021.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 4/2017.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., “El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 11/2020.

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

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y SIERRA RODRÍGUEZ, J., “Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”, *Revista Española de Administración Local y Autonómica* núm. 11/2019.

GUICHOT, E., “Derecho de acceso a la información pública”, en GAMERO CASADO, E. (dir.), FERNÁNDEZ RAMOS, S. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

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

GUICHOT, E., “El acceso por los interesados a información relativa a procedimientos en curso y la Ley de Transparencia”, en BOIX, A., y CASTELLANOS, J. (coords.), *Transparencia y Comunidades Autónomas: una perspectiva multinivel*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

GUICHOT, E., “El ámbito de competencias de las autoridades de transparencia para conocer de reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información”, en MARTÍN DELGADO, I., GUICHOT, E. y CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *Configuración legal, actuación y funciones de las autoridades de transparencia. Algunas propuestas de mejora*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2019.

GUICHOT, E., “El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados*, núm. 18/2015.

GUICHOT, E., “Cuánto hemos avanzado en materia de transparencia”, *Revista Española de la Transparencia*, núm. 7/2017.

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, pp. 165-196.

GUICHOT, E., “La transparencia de los algoritmos desde la normativa sobre transparencia y acceso a la información pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 117, 2024.

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, pp. 55-105.

GUICHOT, E., *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.

GUICHOT, E. y BARRERO RODRÍGUEZ, C., *El derecho de acceso a la información pública*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

JIMÉNEZ PLAZA, M. I., “La disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 49.

LÓPEZ RAMÓN, F., (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, *Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2016.

MARTÍN DELGADO, I., “Capítulo III. El derecho de acceso a la información pública” en la obra por él dirigida, *Transparencia y acceso a la información pública: De la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid, 2019, pp. 111-112.

MARTÍN DELGADO, I., “IX. Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia”, en Díez Sastre, S. (dir.) y Redondo Martín, J. (coord.), *Informe sobre la Justicia administrativa, 2001*, Centro de Investigación sobre justicia Administrativa, Consejo General del poder judicial, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2021.

MARTÍN DELGADO, I., “La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?”, LÓPEZ RAMÓN, F. (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, *Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2016.

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

MEDINA GUERRERO, M., “La transparencia algorítmica en el sector público”, en la obra por él coordinada *Los derechos de la ciudadanía ante la Administración digital*, CEPC, Madrid, 2023

MESEGUER YEBRA, J., “Artículo 25. Formalización del acceso”, TRONCOSO REIGADA, A., *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2017, pp. 1363-1364.

MESEGUER YEBRA, J., “El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33/2014.

MIR PUIGPELAT, O., *Transparencia y procedimiento administrativo. El derecho de acceso al expediente y su conexión con el derecho de acceso a información pública*, Civitas-Aranzadi, Madrid, 2019.

MONTESERIN HEREDIA, S. y PÉREZ GARCÍA, M., “La protección del medio ambiente”, en AAVV, *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, INAP, Madrid, 2017, pp. 209-226.

PÉREZ SARRIÓN, L., “Capítulo V. El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos”, ALMONACID LAMELAS, V., (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos*, op. cit., pp. 186-187.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “La necesidad de una Ley de Transparencia”, BLASCO ESTEVE, A., (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, 2011.

PIÑAR MAÑAS, J. L., “Transparencia y protección de datos. Una referencia a la LTAIPBG”, en PIÑAR MAÑAS, J. L. (dir.), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*, CEU, Madrid, 2014, pp. 45-62.

RAMS RAMOS, L., “Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje a Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, pp. 639-664.

RAMS RAMOS, L., “El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 41/2016.

RAMS RAMOS, L., “Los derechos e intereses de terceros en las reclamaciones ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en LÓPEZ RAMÓN, F., (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate*, Actas del XI Congreso anual de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid, 2016.

RAMS RAMOS, L., “La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, diciembre de 2013.

RAZQUIN LIZÁRRAGA, M. M., “Límites del derecho de información de los diputados”, *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 113, 2018.

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

REY MARTÍNEZ, F., “Quod Omnes tangit ab ómnibus cognitum ese debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental”, *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, 2014.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. L., “Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación”, en CANALS (ed.), *Datos, protección, transparencia y buena regulación*, Documenta Universitaria, Girona, 2016, pp. 53-85.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. y SENDÍN GARCÍA, M. A., *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno*, Comares, Granada, 2014.

ROLLNERT LIERN, G., “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 34, 2014.

SALMERÓN, M., “Procedimiento administrativo e información del sector público”, en VALERO TORRIJOS, J. y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (coords.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014.

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

SIERRA RODRÍGUEZ, J., “Competencia estatal y silencio administrativo autonómico”, *Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y Corrupción*, núm. I, 2019.

VELASCO RICO, C., “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014.

