

Nº 28
Cuarto trimestre 2021

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

Gabilex
Nº 28
Diciembre 2021
<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

Número 28. Diciembre 2021

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

COMITÉ CIENTÍFICO



D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Bevia

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED.



D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción.....	12
------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN NOCIVA TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL CASO STRAWBERRY

D ^a Ana María Valero Heredia.....	23
--	----

LAS CONDUCTAS COLUSORIAS DE LOS LICITADORES Y SU CONTROL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

D ^a Irene Montagud Grau.....	69
---	----

EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS PECULIARIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL

D. José Manuel Bejarano Lucas.....	149
------------------------------------	-----

CONSULTAS PRELIMINARES PARA UNA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA, EFICIENTE Y RESPONSABLE

D ^a . Victoria Barbi Martínez	205
--	-----



**SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR
JAIME PINTOS SANTIAGO**

CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL NUEVO ABOGADO
PÚBLICO DEL SIGLO XXI
D^a Mónica Antinarelli
D. Elcio Nacur Rezende.....327

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

FINALIZACIÓN DE LA EFICACIA DE LA PROHIBICIÓN DE
CONTRATAR CON EL SECTOR PÚBLICO EN LOS
SUPUESTOS DE REVISIÓN
D. Jaime Pintos Santiago
D. Roberto Carrodegas Méndez.....365

NULIDAD DE CONDICIÓN ESPECIAL DE EJECUCIÓN DEL
CONTRATO RELATIVA A CRITERIOS LINGÜÍSTICOS
D. Jaime Pintos Santiago
D. Roberto Carrodegas Méndez.....375

BASES DE PUBLICACIÓN 386



EDITORIAL

IV Jornadas de la Revista Gabilex, Toledo 4 y 5 de noviembre de 2021.

Las jornadas han hecho honor a la vocación de una buena revista jurídica, repasando las principales cuestiones de actualidad en distintos ámbitos del derecho. Son un fiel reflejo del trabajo de los Servicios Jurídicos autonómicos que, muchas veces, tienen que “tocar todos los palos” en su quehacer.

El presente resumen no da cuenta de las aportaciones y explicaciones de los ponentes que pudimos seguir los asistentes a las jornadas, pero sí recoge unos apuntes de lo que se abordó en las respectivas ponencias con enlaces a algunas sentencias citadas, con objeto de poder profundizar en su estudio.

En algún caso se añaden novedades producidas con posterioridad a las ponencias.

4 de noviembre de 2021

Primera ponencia: JURISPRUDENCIA ACTUALIZADA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO.

Vicente Magro Servet, Magistrado Sala II del T. Supremo.

Hizo un repaso exhaustivo de las últimas sentencias dictadas por el TS en la materia, con la correspondiente explicación del magistrado.



Exigencia de denuncia en delitos contra la intimidad se puede convalidar con la presencia y declaraciones de la víctima en el proceso. Asunto de La Manada STS 693/2020.

Impago de pensiones como violencia económica. STS 239/2021.

Acoso ilegítimo o Stalking, el TS fija 13 reglas para apreciar su concurrencia. STS 599/2021 (FJ 1 in fine).

Abecedario del maltrato habitual, el TS fija 27 reglas para apreciar la concurrencia del delito. STS 684/2021.

Victim impact statements, o declaración de impacto de la víctima, que puede tener importancia para el cálculo de la responsabilidad civil. STS 695/2020 (FJ 2).

Declaración progresiva de la víctima. La persistencia en la declaración de la víctima permite salvar contradicciones en sus declaraciones. STS 695/2020.

Segunda ponencia: EL CONTRATO DE INTERINIDAD EN EL ÁMBITO PÚBLICO.

Francisco Ramos Moragues, Profesor Derecho del Trabajo de la Universidad de Valencia.

El ponente hizo un repaso a la figura de la interinidad laboral (art. 15.1-c) TRLET y RD.2720/1998). Desde muy pronto se admitió la interinidad no sólo para sustituir a un trabajador con derecho de reserva, sino también para ocupar una vacante mientras dure el proceso de selección o provisión SSTS Contencioso administrativo rec. 140/1995 y rec. 76/1999.

También explicó la diferencia entre las sustituciones directas e indirectas, y que están, igualmente, admitidas por la jurisprudencia.

Dejando aparte el momento de nacimiento de la relación, el ponente explicó que la problemática mayor se produce respecto de la duración del contrato y los efectos de la terminación. Comenzó con un repaso de los vaivenes en materia de derecho a la indemnización, derivados de las



sentencias De Diego Porrás I, STJUE de 14.09.2016 (asunto C-596/14) y De Diego Porrás II, STJUE de 21.11.2018 (asunto C-619/17).

Trató la pregunta de cuánto duran los procesos de selección o provisión en la Administración. Situación actual derivada de la STJUE IMIDRA de 3.06.21 (asunto C-726/19). Y recepción de esta por el Supremo en la STS 649/2021.

Finalmente, planteó la difícil situación de los trabajadores afectados por un rescate o por una cesión ilegal. En ambos casos hay un personal que tiene que integrarse en la Administración sin que esté claro el régimen en que deba hacerlo. Para el ponente parece claro que debe respetarse la regla de prohibición de modificar in peius la situación del personal, y dijo que está tratado en la STJUE Correira Moreira de 13.06.2019 (asunto C-317/18).

También dio cuenta de que estas cuestiones siguen planteando dudas con la cita de una cuestión prejudicial elevada desde un Juzgado de lo Social de Barcelona de la que da cuenta el prof. Ignasi Beltrán en su blog, en la que se plantea la interesante cuestión de si el indefinido no fijo sigue siendo trabajador de duración determinada según el derecho comunitario (asunto C-464/21).

ÚLTIMA HORA: Al ritmo frenético que va el derecho hoy en día, es necesario dejar constancia de dos sentencias del Tribunal Supremo que afectan al problema de los interinos en el sector público. Una de la Sala de lo contencioso-administrativo relativa al derecho a la indemnización por cese STS de 15 de noviembre de 2021 RCA 6103/2018. Otra de la Sala de lo social en relación a la pretensión de fijeza de aprobados sin plaza STS de



16 de noviembre de 2021, número 1112/2021, CUD 3245/2019.

Tercera ponencia: LOS CANALES DE DENUNCIA A RAIZ DE LA DIRECTIVA (UE) 2019/1937 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVA A LA PROTECCIÓN DELAS PERSONAS QUE INFORMEN SOBRE INFRACCIONES DEL DERECHO DE LA UNIÓN.

José Luis Piñar Mañas, Catedrático de Derecho Administrativo de las Universidades de Castilla-La Mancha y S. Pablo CEU (excedente).

La Directiva se concibe como un instrumento de lucha contra la corrupción (whistleblowers).

Plazo de trasposición, art. 26: 17.12.2021

Hay un borrador entregado al Ministerio que elaboró la Comisión General de codificación. El ponente no pudo dar cuenta del borrador por el deber de confidencialidad. Tres canales de alerta: interna, externa; pública. Tienen que ser efectivos, confidenciales y seguros (Cdo 3).

Interno: obligación de las AAPP de establecer el canal con los requisitos que marca la Directiva.

Externo: necesidad de una autoridad independiente.

Revelación pública: vía subsidiaria.

Algunas CCAA están adaptando su normativa a la Directiva, en la medida de sus posibilidades. Así se hizo referencia a Baleares, por ejemplo, que tiene una Ley 16/2016 de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, en la que dispone que se aprobará por parte de la Oficina un protocolo de actuación que garantice la protección y la salvaguarda de los derechos de los denunciantes; y ya lo ha hecho a través de una Resolución de 12 de febrero de 2021 por la que aprueba



el protocolo de actuación para la protección y la salvaguarda de los derechos de las personas denunciadas o alertadoras. Se dio cuenta de la tramitación castellano manchega de una adaptación normativa, y recientemente se ha aprobado el Decreto 114/2021, de 16 de noviembre por el que se modifica el Decreto 77/2019, de 16-7-2019, de estructura orgánica y competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, para atribuir competencias en el llamado canal interno.

Necesidad de proteger al delator. Posibles medidas de apoyo o recompensa. Binomio: deber de confidencialidad y exención de responsabilidad.

Problemas limítrofes con derecho penal y con protección de datos (art. 24 LO 3/2018). Necesidad de respetar los derechos del denunciado.

Conceptos muy amplios de infracción y de denunciante. En el turno de preguntas el ponente entendió que la Directiva tendría efecto directo, a pesar de la amplitud de los conceptos que utiliza.

Entrega de premios. El secretario del jurado, D. Leopoldo Gómez Zamora dio lectura al acta en la que se premiaron en categoría, general, a D^a Ana M^a Valero Heredia por su trabajo: "La libertad de expresión nociva en el caso Strawberry". Y, en categoría, Masteres, TFG y similares, a D^a Irene Montagud Grau, por su trabajo: "Las conductas colusorias de los licitadores y su control en la contratación pública".

5 de noviembre de 2021

Primera ponencia: EL URBANISMO JUDICIAL: DE LOS ENSANCHES A LA CIUDAD COMPACTA.



Rafael Fernández Valverde, Magistrado de la Sala III del Supremo.

Partió de la evolución del sistema de ensanches, al de la renovación, la regeneración y la rehabilitación de la ciudad. El TS se va pronunciando sobre este nuevo modelo en el que el urbanismo se juega en la ciudad compacta y en las actuaciones de dotación, y las reformas para mejorar ciudad.

Así, citó la STS 1550/20 en un recurso del CNMC Vs Ayto Bilbao en el que se ponía en tela de juicio la potestad municipal de incidir indirectamente en el mercado (LGUM 20/2013 y LLAAC 17/2009, junto con la Directiva 2006/123/CE). Al no considerar las viviendas de uso turístico (VUT) como un uso urbanístico residencial, limita el libre mercado. El Supremo confirma la sentencia de instancia, y legitima la potestad de ordenación urbanística de los Ayuntamientos en garantía del derecho a la vivienda de los residentes (vecinos) y del derecho al entorno urbano. Se previenen fenómenos como la gentrificación.

En parecidos términos citó el caso de Barcelona STS 75/2021.

También explicó la STJUE Cali contra Ayto de Paris C-727/18, y la incidencia de esta regulación sobre la escasez de vivienda y el encarecimiento de la misma.

Explicó el caso de la STS 1375/2020 de la que es ponente el propio Fernández Valverde. Se trata del asunto del Wanda Metropolitano, la sentencia trata del ius variandi en la ordenación urbanística, de la adaptación del modelo en ensanche al de renovación de la ciudad, de las actuaciones de dotación y la diferencia entre "hacer ciudad y mejorar ciudad" y del suelo urbano consolidado. También se refirió a la exigencia de reserva de viviendas de protección oficial en la ordenación de las ciudades, con cita de las SSTS 205 y 206/2021. En estas sentencias se impone la reserva prevista en la LRSU



como un mínimo de obligado respeto en la ordenación urbanística, con independencia del tipo de suelo o del tipo de planeamiento que son materias propias de la legislación autonómica, pero que deben respetar las previsiones de la Ley estatal.

Finalmente, hizo una referencia a la denostada sanción de nulidad de los PGOU por vicios en el procedimiento de aprobación. Se refirió a la cuestión de su naturaleza reglamentaria, al movimiento doctrinal que propugna un cambio en el régimen de nulidad, a las matizaciones y ponderaciones que va introduciendo el Supremo, dentro de los corsés legales de obligado cumplimiento.

Así, citó las recientes STS 569/20 y la 1084/21 PGOU Chiclana, para terminar reconociendo la dificultad práctica que generan estas sentencias, y los intentos de la curia por limitar los efectos anulatorios, cuando es posible, por la vía de su estimación parcial, o por medio de sentencias abiertas (aquellas que posponen los efectos anulatorios del fallo, condicionándolo a un plazo o al dictado de una nueva regulación, se pueden traer como ejemplos las STS de 22.04.14, y la STJUE asunto Borealis C-191/14 y acumulados).

Segunda ponencia: LA LEY 8/2021, DE 2 DE JUNIO, POR LA QUE SE REFORMA LA LEGISLACIÓN CIVIL Y PROCESAL PARA EL APOYO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CAPACIDAD JURÍDICA.

Carmen González Carrasco, Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha.

La ponente hizo referencia al origen de la reforma en la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad de Nueva York, de 13 de diciembre de 2006, ratificado por España en abril de 2008. Con especial atención a lo dispuesto en el artículo 12 que



atribuye a las personas con discapacidad la misma capacidad jurídica que a las personas "capaces" (en igualdad de condiciones con las demás en todos los aspectos de la vida).

Ese reconocimiento afecta a la distinción clásica entre capacidad jurídica y capacidad de obrar. La Ley suprime las tutelas, salvo para los menores no sometidos a patria potestad, y diseña un sistema de apoyos en el que prestar especial atención a la voluntad, deseos y preferencias de las personas con discapacidad.

La Ley 8/2021 objeto de estudio modifica el código civil, pero también la Ley del notariado, la Ley hipotecaria, la Ley de enjuiciamiento civil, la Ley de protección patrimonial de las personas con discapacidad, la Ley del Registro civil, la Ley de Jurisdicción voluntaria, y el código de comercio.

Insistió mucho en la paradoja de Lampedusa, de que todo cambie para que todo siga igual, sobre la base de la STS 589/2021 de 8 de septiembre de 2021, en un supuesto de una persona con el síndrome de Diógenes al que se imponen unas medidas de apoyo en su beneficio, y en contra de su voluntad.

ÚLTIMA HORA: Aunque de fecha anterior, no se conocía el día de la jornada la STS 706/2021 (19.10.21) en un procedimiento de fijación judicial de apoyos a personas con discapacidad. En esta sentencia se da total preferencia a la voluntad expresada por la persona con discapacidad sin que existan motivos para desvincularse de esta elección (vgr. FJ 4).

Tercera ponencia: LA LEY ORGÁNICA 3/2021, DE 24 DE MARZO, DE REGULACIÓN DE LA EUTANASIA.

D.Javier Sánchez Caro, Abogado, profesor honorario de la Escuela Nacional de Sanidad y Académico correspondiente de la Academia Nacional de Medicina.



Hizo un repaso a consideraciones ético-filosóficas, expuso los modelos horizontal y vertical, en uno el paciente decide, en otro obedece lo que “manda” el médico. Explicó que la LORE trata de evitar el turismo de eutanasia con los requisitos que impone.

Dijo que ya hay un documento de consenso del CISNS sobre el ejercicio del nuevo derecho, en el que se trata de resolver todos los problemas prácticos.

Planteó que los derechos fundamentales no son absolutos; ni siquiera el derecho a la vida, si se convierte en un deber de estar vivo.

Ejemplificó la situación de encarnizamiento terapéutico, de furor técnico, relacionados con supuestos de alargamiento de la vida con soportes vitales.

Expuso las posiciones de derecho comparado, con particular atención a la situación creada en Alemania con la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal (BVG) de 26.02.2020 2BvR 2347/15 que declara inconstitucional penalizar la asistencia al suicidio, por contradecir el derecho de autodeterminación autónoma.

Y en Italia con la Sentencia de la Corte Constitucional número 242/2019 del caso Fabiano Antoniani (DJ Fabo). De la que criticó la “paradoja de la máquina”, ejemplificando con el caso de Ramón Sampederro, ya que la solución italiana hace depender el derecho de la interposición de máquinas que alarguen la vida, pero descarta casos similares si no media una máquina.

Trató brevemente del problema de la objeción de conciencia, y las diferencias con el caso del aborto, y de la negación de asistencia médica. Dijo que la configuración de este derecho sigue pendiente en España, que el Tribunal Constitucional ha tenido una doctrina errática y poco clara, pero que la aplicación de la LORE no está planteando problemas de objeción.

Ignacio Serrano Blanco
Letrado de la Comunidad de La Rioja



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SUS PECULIARIDADES EN EL ÁMBITO LOCAL

THE LEGAL REGIME OF THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION AND ITS PECULIARITIES AT THE LOCAL LEVEL

D. José Manuel Bejarano Lucas

Funcionario de Administración Local con Habilitación de
Carácter Nacional (Secretaría -categoría de entrada- y
Secretaría - Intervención)

Técnico de Administración General (en excedencia).

Resumen: A través del presente trabajo se pretende abordar un análisis de las principales especialidades en relación al régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública en el ámbito local, conforme a las previsiones básicas de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a través de un recorrido y estudio, principalmente de los pronunciamientos del Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, así como de la doctrina jurisprudencial que de forma más reciente en



relación a los diferentes aspectos que son objeto de abordaje, se viene fijando por los Juzgados y Tribunales integrantes de la jurisdicción contencioso – administrativa, en aras de ofrecer un instrumento de apoyo en el día a día de los operadores locales en ciertas materias que con cierta recurrencia se plantean en relación con esta vertiente de la transparencia administrativa.

Palabras clave: Gobiernos locales; ámbito subjetivo ley de transparencia; derecho de acceso a la información pública; garantías transparencia pública local; aplicación práctica de límites de acceso a la información en la administración local.

Abstract: Through this work it is intended to address an analysis of the main specialties in relation to the legal regime of the right of access to public information at the local level, in accordance with the basis provisions of Law 19/2013, of december 9, of transparency, access to public information and good governance, through a tour and study, mainly of the pronouncements of the State Council of Transparency and Good Governance, as well as the jurisprudential doctrine that more recently in relation to the different aspects that are subject to approach, it has been set by the Courts and Tribunals that are members of the contentious-administrativa jurisdiction, in order to offer a support instrument in the day-to-day of local operators in certain matters that with certain recurrence arise in relation to this aspect of administrative transparency.

Keywords: Local governments; subjective scope transparency law; right of Access to public information; guarantees local public transparency; practical application of access limits to information in local administration.



SUMARIO:

I.-INTRODUCCIÓN: APROXIMACIÓN A LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

II.- EL ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

III.- EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES

1.-El objeto del derecho de acceso: la información pública

2.-Procedimiento

IV.- REGÍMENES ESPECÍFICOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1.-Procedimientos en "curso" o régimen acceso interesados

2.- Régimen de acceso a la información pública por los miembros de la Corporación

V.- CONTROLES Y GARANTÍAS EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA LOCAL

VI.- LOS LÍMITES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA, Y SU APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

VII.- CONCLUSIONES

VIII.- BIBLIOGRAFÍA



I.- INTRODUCCION: APROXIMACIÓN A LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

A modo de introducción, hemos de comenzar señalando que la transparencia administrativa ha pasado a convertirse a día de hoy en uno de los pilares básicos de las sociedades democráticas modernas y avanzadas, que cada vez en mayor medida demandan un régimen aperturista de la información pública, a fin de conocer la motivación de las decisiones públicas que afectan a la ciudadanía, facilitando a su vez la toma de decisiones, la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, así como el escrutinio por parte de la ciudadanía de la labor de nuestros gobernantes.

Sin perjuicio de algunos precedentes en la legislación preconstitucional, la aprobación de la Constitución Española de 1978 marcaría un "antes y un después", en materia de derechos y libertades públicas, mediante la instauración de un régimen democrático que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo, y que se hacen efectivos a través de un catálogo de derechos de diverso rango que se enuncian a lo largo de nuestra Carta Magna.

Especialmente destacan todos aquellos que de una u otra manera se encuentran relacionados con la publicidad, en tanto principio vector de cualquier régimen que se califique como democrático, de forma que a través de la misma se dota de efectividad a prácticamente todo el conjunto de principios y derechos que la Constitución garantiza, y que se erige no solo en un instrumento esencial para facilitar el derecho al conocimiento y a la información de la ciudadanía, sino en una obligación para los poderes públicos, dirigida a posibilitar que todos los ciudadanos pueden participar real y efectivamente en la vida política, económica, social y cultural, tal y como proclama expresamente el art. 9.2 CE.



Tarea en la que el principio de transparencia como corolario del de publicidad, está llamado a desempeñar un papel crucial a fin de posibilitar el control democrático de las instituciones y actividades públicas, si bien es cierto que nuestro texto constitucional no contiene una referencia explícita al mismo, lo que no supone que el mismo no se encuentre implícito o subyacente en diversos pasajes de nuestra norma suprema, pudiendo destacarse entre otros los siguientes: el artículo 9 en el que se garantizan entre otros principios, el de publicidad de las normas, el artículo 18 sobre reconocimiento del derecho al honor y a la intimidad en sus diferentes vertientes, el artículo 20 que proclama el derecho de libertad de información, o el principio de publicidad de las actuaciones de los principales órganos o poderes de gran relevancia constitucional como las Cortes Generales (artículo 80), o el Poder judicial (artículo 120).

No obstante, entre todos ellos destaca el artículo 105.b) CE siendo dicho precepto en el que el principio de transparencia administrativa encuentra anclaje constitucional, encomendando al legislador la tarea de proceder a regular:

“El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

De dicha regulación constitucional merece destacarse que una de las críticas más exacerbadas por parte de la doctrina, ha sido la decisión adoptada por el constituyente de no reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, lo que podría encontrar apoyo en el art. 20.1.d) CE, en consonancia con la jurisprudencia internacional, tal y como se desprende de lo dispuesto en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como de los artículos 11 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, teniendo en cuenta que nuestro



país forma parte de esta última desde el año 1986, y que el art. 10 CE en su apartado 2 proclama que “las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Críticas a las que se añaden, el hecho de que el legislador español haya tardado más de 30 años en proceder a regular la transparencia administrativa de modo transversal, lo que ha situado a España en uno de los últimos países en el ámbito de la Unión Europea, en dotarse de una legislación específica en esta materia, y que ha tenido lugar con la promulgación de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG).

Aspecto que se corrobora en su propia exposición de motivos cuando subraya que:

“Desde la perspectiva del Derecho comparado, tanto la Unión Europea como la mayoría de sus Estados miembros cuentan ya en sus ordenamientos jurídicos con una legislación específica que regula la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. España no podía permanecer por más tiempo al margen y, tomando como ejemplo los modelos que nos proporcionan los países de nuestro entorno, adopta esta nueva regulación”.

Lo cual hemos de añadir, no supone que se trate de una materia que haya estado exenta de regulación en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, si bien la misma se ha caracterizado hasta la promulgación de la LTAIPBG por su dispersión y por la regulación de aspectos parciales de la misma a través de la legislación sectorial, tal y como corrobora nuevamente su exposición de motivos, indicando que:



“No parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido, supliendo sus carencias, subsanando sus deficiencias y creando un marco jurídico acorde con los tiempos y los intereses ciudadanos.”

Particularmente en el ámbito local, la ley 7/1985, de 2 abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante LBRL) desde su redacción inicial, y a través de las sucesivas reformas que han ido enriqueciendo su texto en esta materia, así como a través de la normativa dictada en desarrollo de la misma, ha venido recogiendo una serie de preceptos que de forma más o menos intensa guardan relación con la transparencia administrativa, en sus distintas vertientes, pudiendo citarse aquí y entre otras:

- El derecho de los vecinos a ser informados y a dirigir solicitudes en relación a todos los expedientes y documentación municipal (art. 18.1.e) LBRL), así como a la obtención de copias y certificaciones, o consulta de archivos y registros (art. 70.3 LBRL).
- El deber de facilitar a otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos (art. 55.c) LBRL).
- El deber de remisión de las Entidades locales, a la Administración del Estado y de las CCAA, de copia o extracto comprensivo de los actos y acuerdos de las mismas.
- Obligación de facilitar la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local (art. 69.1 LBRL).
- Carácter público de las sesiones plenarias, sin perjuicio de determinadas excepciones cuando pudieran afectar al derecho fundamental de los ciudadanos del art. 18.1 CE (art. 70.1 LBRL).
- Obligación de establecer y regular procedimientos y órganos para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local (art. 70 bis.1) LBRL),



e impulso de las tecnologías de la información para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos (art. 70.3 bis LBRL).

- Obligación de tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos (art. 70 ter LBRL).

- Todos los miembros de las Corporaciones locales tienen derecho a obtener del Alcalde o Presidente o de la Comisión de Gobierno cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función.

La solicitud de ejercicio del derecho recogido en el párrafo anterior habrá de ser resuelta motivadamente en los cinco días naturales siguientes a aquél en que se hubiese presentado (art. 77 LBRL).

Por otro lado, tal como recuerda de forma magistral **SUBIRANA DE LA CRUZ**¹, los antecedentes normativos europeos, y particularmente la normativa reguladora del derecho de acceso a la información constituye un elemento crucial para una adecuada comprensión del nuevo marco normativo regulador de la transparencia implementado a través de la LTAIPBG, y desarrollada por el derecho autonómico siendo especialmente significativa la dictada en el seno del Consejo de Europa y de las Instituciones de la Unión Europea, pudiendo destacarse los siguientes textos legislativos:

¹ **SUBIRANA DE LA CRUZ, Silvia.** "Transparencia y buen gobierno en la administración local". Boletín Rocajunyent.



- **El Convenio Europeo de Derechos Humanos**, que, si bien no reconoce expresamente el derecho de acceso a la información pública, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha venido considerando que dicho derecho debe incluirse en el ámbito del derecho de acceso a la información pública previsto en su artículo 10.

- **El Tratado de Ámsterdam firmado en 1997**, que vino a consagrar el derecho de todo ciudadano o residente en la Unión Europea a acceder a los documentos del Parlamento, del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con los principios y límites que debía fijar el Consejo en el plazo de 2 años desde su entrada en vigor.

- **La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en el año 2000**, consagrando el derecho de acceso a los documentos como un derecho fundamental, al reconocer que *"todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión"*.

- En desarrollo de tal derecho fundamental comunitario, el Parlamento europeo y el Consejo aprobarían el **Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso al público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión**, el cual según dispone su artículo 1 tiene por objeto *"establecer normas que garanticen el ejercicio más fácil posible de este derecho, y promover buenas prácticas administrativas para el acceso a los documentos"*.

- De especial relevancia resulta **el Convenio 205, del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos públicos**, al constituir uno de los principales referentes en el proceso de promulgación de la LTAIPBG, razón por la cual resulta sumamente



llamativo que a día de hoy no haya sido objeto de ratificación por nuestro país, sin perjuicio de la pendencia de su entrada en vigor hasta que resulte firmado y ratificado al menos por 10 Estados².

De manera, que como colofón a lo expuesto hasta ahora, como afirma la **Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio, del Juzgado Central de lo Contencioso – Administrativo nº 2:**

"El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional y como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las decisiones. Además, las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía (...)

Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción, así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia".

² **GUICHOT REINA, Emilio.** "Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública", realizado por encargo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (enero 2017).



Lo que nos lleva a concluir el presente apartado, señalando que la LTAIPBG “no parte de la nada” sino que encuentra numerosos antecedentes tanto en el ámbito del Derecho comunitario como en el Derecho interno, siendo su principal objetivo elevar los “estándares” de transparencia administrativa, a fin de homologar a España con las democracias más avanzadas que ya cuentan con un marco regulador transversal en este ámbito, fijando un “mínimo común denominador normativo” en cuyo desarrollo y aplicación están llamados a desempeñar un relevante papel, los Gobiernos locales.

II. EL ÁMBITO SUBJETIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, Y SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO LOCAL

Como ya hemos puesto de manifiesto, con la promulgación de la LTAIPBG se viene a cubrir un vacío normativo importante en el ordenamiento jurídico español, de forma que, tras su plena entrada en vigor, se abre un nuevo escenario para el conjunto de las Administraciones Públicas españolas en tanto destinatarias de sus previsiones, entre las que están llamadas a tomar protagonismo el conjunto de entidades que conforman la Administración Local como máximas representantes del principio de subsidiariedad y cercanía al ciudadano.

Como se justifica en su propia exposición, la LTAIPBG se dicta con la finalidad de incidir en una triple vertiente:

(i) Incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública – que se articula a través de las obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-

(ii) Reconocer y garantizar el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo-, y



(iii) Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-.

En cuanto al alcance de tales previsiones para el conjunto de los Gobiernos Locales, centraremos nuestra atención en la vertiente del derecho de acceso a la información pública, así como en el conjunto de previsiones contempladas a nivel básico, destinadas a articular y garantizar dicho derecho, como uno de los pilares sobre los que pivota la LTAIPBG.

De forma que, en lo referente al alcance de sus previsiones, en lo que concierne a los Gobiernos Locales, hemos de partir de lo dispuesto en su Disposición Adicional Octava conforme a la cual la LTAIPBG:

"Se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el Título III y la disposición adicional segunda".

A tal efecto, conviene subrayar que si bien la aspiración de la LTAIPBG es la de constituirse en el marco normativo básico y mínimo en materia de transparencia pública en todo el territorio español, la redacción de dicha DA 8ª relativa al título competencial al amparo del cual se promulga la LTAIPBG, resulta un tanto desafortunada tal y como pone de manifiesto **SANMARTÍN MORA**³:

³ **SANMARTÍN MORA, María Asunción.** *"El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa"*. Anuario aragonés del Gobierno Local 2015.



"La LTBG viene a crear en materia de transparencia un marco jurídico común y mínimo, al que se reconoce carácter de normativa básica, a pesar de que la LTBG no determina cuáles de sus preceptos tiene ese carácter contraviniendo la jurisprudencia constitucional.

La DF 8º LTBG, se limita a decir que la Ley se dicta al amparo de los arts. 149.1.1ª, 141.1.13 y 149.1.18ª CE, a excepción de algunos preceptos que enumera a continuación. Implícitamente el resto de preceptos tendrían carácter básico, al no haber sido mencionados expresamente por la DF 8ª."

Si bien seguidamente la referida autora viene a matizar que:

"...la jurisprudencia constitucional entiende que pueden considerarse básicos aquellos preceptos de los que pueda inferirse tal carácter sin que medie especial dificultad interpretativa..."

De acuerdo con ello, puede señalarse por tanto que en virtud de los títulos competenciales que se enuncian, así como de las habilitaciones que en favor de las CCAA efectúa la LTAIPBG en algunos de sus preceptos, corresponde al Estado en lo que aquí nos interesa fijar los contornos básicos del derecho de acceso a la información, incluido el procedimiento administrativo para dotarlo de efectividad, junto al conjunto de garantías encaminadas a su protección o restauración en caso de quiebra o vulneración.

Por tanto, a partir de la regulación básica contenida en la LTAIPBG, las CCAA disponen de un margen regulatorio para incrementar la esfera de derechos de los particulares en el acceso a la información o conformar su propia organización en esta materia, incluyendo un sistema de garantías propio; habilitación que igualmente se proyecta sobre el conjunto de las EELL de su ámbito territorial, como de hecho se constata en la práctica



totalidad de las leyes de transparencia autonómicas vigentes a día de hoy.

Por otro lado, situándonos de nuevo en el ámbito de la LTAIPBG a fin de encuadrar los entes integrantes de la Administración Local que resultan destinatarios de sus previsiones, su ámbito subjetivo se caracteriza por su notable "amplitud", pudiendo destacarse sin ánimo de exhaustividad que se encuadran dentro de su órbita en consonancia, con el art. 2 LTAIPBG: Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Comarcas, Cabildos y Consejos Insulares, Mancomunidades, Entidades de ámbito territorial inferior al municipio, Organismos autónomos locales, Agencias locales, Entidades Públicas Empresariales Locales, Sociedades mercantiles de capital íntegro o mayoritariamente local (+50%) o Fundaciones Públicas Locales.

No obstante, tal y como ya previene el propio apartado 2 de dicho precepto legal, a los efectos del Título I LTAIPG tan sólo tienen la consideración de Administraciones Públicas, las entidades y organismos que se rigen por el Derecho Administrativo en su plenitud (en virtud a la referencia de los entes y organismos enunciados en las letras a) a d), lo que no ocurre mayoritariamente con los llamados "entes instrumentales de derecho privado", en nuestro caso integrantes del concepto más amplio de "sector público local", cuya redacción podría sugerir un diferente "grado de aplicabilidad" de las obligaciones contempladas en el Título I de la LTAIPBG, especialmente en aquellos aspectos en que únicamente vienen referidas a las Administraciones Públicas.

Sin embargo, en lo que respecta al derecho de acceso a la información pública, debe atenderse al hecho de que el art. 2.1 LTAIPBG, refiere que al elenco que se relaciona en dicho precepto legal, le resultan de aplicación las obligaciones contenidas en su Título I, siendo así que dentro del mismo se incardina en su



Capítulo III la regulación básica del “derecho de acceso a la información pública”, lo que supone la aplicación de todas sus previsiones, incluido el régimen específico de garantías a todas aquellas entidades integrantes del conglomerado del concepto más amplio del “sector público local”, obviamente siempre y cuando resulten encuadrables dentro de alguno de los apartados, del amplio elenco subjetivo que se relaciona en el precepto.

En tal sentido, puede referenciarse que se ha reconocido la aplicabilidad del régimen de acceso a la información pública contemplado con carácter básico en la LTAIPBG, a las empresas públicas de capital mayoritariamente o íntegramente municipal o fundaciones públicas locales.

En lo que respecta al conglomerado de entes que operan en el ámbito urbanístico local, apunta la Resolución nº 174/2020CTBG estatal, en relación al ejercicio del derecho de acceso a la información frente a las Entidades Urbanísticas de Conservación, que:

“...dado que esta entidad tiene naturaleza pública (jurídico administrativa) y depende de un órgano municipal y/o autonómico, no hay duda de que les resulta de aplicación la LTAIBG. Así, en el artículo 2 de esta norma, letra d), incluye entre los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información a “las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades Públicas”.

Y también lo hace en favor de las Juntas de Compensación en la Resolución nº 190/2018 CTBG estatal, si bien con matices y bajo un apartado diferente de la LTPAIPBG, al apuntar que:

“Por lo que respecta a la inclusión de una Junta de Compensación en el ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG, hay que advertir que dependerá de su



naturaleza jurídica (...) en el caso de la Comunidad de Madrid las Juntas de Compensación se configuran como entes corporativos de Derecho Público, de modo que se incluyen en el supuesto de hecho previsto en el artículo 2.1.e) de la LTAIBG (...) si bien matizando que "sólo quedarán sujetos a Derecho Administrativo, y en consecuencia vinculados a la LTAIBG, los actos que sean expresión de la atribución a los propios particulares interesados de la gestión de la función pública de la ejecución del planeamiento".

Más dubitativa parecer ser la posición del meritado órgano estatal de garantías en materia de transparencia, en lo que respecta al acceso a la información pública en relación a fundaciones privadas en las que participa un Ayuntamiento, puesto que en ocasiones ha reconocido la aplicación de las previsiones de la LTAIPBG por considerar una íntima relación con la entidad local y disponer la misma de la documentación solicitada⁴, en tanto que en otras deniega tal aplicación, al señalar que no se dan las condiciones para considerar que se trata de una fundación perteneciente al sector público del Ayuntamiento, con independencia de que el Alcalde del mismo, forme parte de su patronato⁵.

Por último, haremos referencia a los denominados grupos de Acción Local o Grupos de Desarrollo Rural, con amplia implantación en diversas parte del territorio nacional, a los que se niega la sujeción a las previsiones de la LTAIPBG, pues como refiere la **Resolución RT 272/2016** del CTBG estatal: "*...puede considerarse que se trata de una entidad privada, que actúa como órgano intermedio en la gestión de los Fondos FEADER, y, en consecuencia, como tal entidad privada queda fuera del ámbito subjetivo de aplicación de la LTAIBG en sus*

⁴Resolución nº 81/2018, del CTBG estatal.

⁵Resolución nº 17/2020, del CTBG estatal.



vertientes del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y del ejercicio del derecho de acceso a la información”.

III.- EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LAS ENTIDADES LOCALES

La otra “cara de la moneda” de la transparencia administrativa viene constituida por el derecho de “acceso a la información pública”, el cual podríamos definir como el derecho de todos los ciudadanos a solicitar información pública que obre en poder de los entes integrantes del sector público, en nuestro caso “local”, así como a una resolución motivada en relación a la posibilidad de acceso o su denegación, en consonancia con la **SJCCA nº de Madrid, nº 46/2017, de 22 de junio**, cuando refiere que *“se distinguen dos aspectos en cuanto a este derecho: transparencia proactiva y transparencia reactiva, siendo ésta última el derecho de los ciudadanos a solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria”.*

A su regulación se dedica el capítulo III del Título I de la LTAIPBG, configurando de forma amplia dicho derecho a la información pública, del que son titulares todas las personas, y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud, de manera que sólo se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario para 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 cuya sistemática con carácter general seguiremos aquí, dado lo limitado de los títulos competenciales autonómicos para incidir en esta



materia, que se remite en gran medida a lo establecido en la legislación básica.

1. El objeto del derecho de acceso: la información pública

A la hora de analizar el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública en la LTAIPBG, hemos de partir del **concepto de "información pública"**, más amplio que el de "archivos y registros" que se regulaba en el art. 37 de la ley 30/1992, el cual se define en el art. 13 LTAIPBG como *"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"*.

Así dentro de dicho concepto de información pública quedan englobadas a modo de ejemplo, en lo que resulta de interés al ámbito local, las actas de las sesiones plenarios⁶, las actas de la Junta de Gobierno Local⁷, informes jurídicos obrantes en expedientes urbanísticos⁸, o información derivada de una manifestación pública realizada por el Alcalde en una sesión plenaria⁹.

De manera que como señala la **STS Sala 3ª, de 3 de marzo de 2020** (Rec. 600/2018), poniendo fin a una estéril polémica suscitada en relación al ámbito temporal de aplicabilidad de las previsiones de la LTAIPBG: *"El derecho de acceso puede extenderse tanto a la información pública elaborada o adquirida antes o después de la entrada en vigor de la Ley"*.

⁶**Resolución nº 432/2019**, o **Resolución nº 10/2021**, del CTBG estatal.

⁷**Resolución nº 97/2016**, del CTBG estatal.

⁸**Resolución nº 698/2020**, del CTBG estatal.

⁹**Resolución nº 48/2020**, del CTGB estatal.



A lo que hemos de añadir, tal y como refiere el **Criterio interpretativo 4/2017**, de 20 de noviembre, de la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid, que el **soporte de la información pública**:

"Lo integran no solo documentos, sino contenidos, en versión papel, electrónica, grabaciones sonoras, visuales o audiovisuales, cualquiera que sea su soporte siempre que se refiera o afecte a políticas, decisiones o acciones públicas que dependan del ámbito material de actuación de la institución, en este caso de Ayuntamiento de Madrid.

El formato o soporte no será determinante para su calificación como información pública; véase como ejemplo el artículo 3 a) del Reglamento (CE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001".

A sensu contrario, se ha considerado que no se integran dentro del concepto de información pública, la solicitud de emisión de un certificado de acto presunto¹⁰, la realización de actuaciones materiales por parte del Ayuntamiento tales como la emisión de un informe¹¹ o la denuncia de la inactividad de la Administración sin venir referida a una información concreta¹², a lo que puede añadirse que tampoco puede dar cobertura a peticiones que persiguen una valoración subjetiva, un posicionamiento o pronunciamiento institucional de la Administración sobre una concreta cuestión¹³.

En lo que respecta a la **titularidad** del derecho de acceso a la información el art. 12 LTAIPBG lo refiere a

¹⁰**Resolución nº 401/2015**, del CTBG estatal.

¹¹**Resolución nº 301/2017** o **Resolución nº 330/2019**, del CTBG estatal.

¹²**Resolución nº 487/2020**, del CTBG estatal.

¹³**Resolución nº 132/2016**, del CTBG estatal.



“todas las personas”, lo que supone siguiendo a **MESEGUER YEBRA y MELUS GIL**¹⁴, que el mismo se reconoce a toda persona con capacidad de obrar en consonancia con las previsiones de la LPACA, con independencia de condiciones como la nacionalidad, situación o condición social, en favor tanto de personas físicas como jurídicas, tenga naturaleza jurídico privada o pública, si bien en este último caso siempre y cuando actúen en posición similar a la de un particular, dado que en el caso de ejercicio de potestades públicas, la misma habría de vehicularse a través de los principios que presiden las relaciones interadministrativas, por lo que en suma, como refiere **FERNÁNDEZ RAMOS**¹⁵ *“puede afirmarse (...) que este derecho informativo es de titularidad universal”*.

2. Procedimiento

En cuanto al **procedimiento** para el ejercicio del derecho de acceso, el mismo se **iniciará** con la presentación de la correspondiente solicitud a instancia de persona interesada, a través de la correspondiente solicitud por parte de cualquier persona, ya sea persona física o jurídica, español o extranjero, dado que la ley no establece restricción alguna tal y como se colige del art. 12 LTAIPBG, y como con anterioridad hemos tenido ocasión de expresar, solicitud que por tanto habrá de dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información.

¹⁴**MESEGUER YEBRA, Joaquín/MELÚS GIL, Isabel.** *“111 Preguntas y Respuestas prácticas sobre acceso a información pública”*. CEMCI (2018).

¹⁵**FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano.** Obra colectiva *“Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”*. Thomson Reuters (2017).



En el caso de que se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos (p.ej. concesionarios de servicios) o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad a la que se encuentren vinculadas.

En cuanto a la forma y lugar de presentación de la solicitud podrá efectuarse por cualquier medio que permita tener constancia de:

- 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 prefiere para acceder a la información solicitada.

A ello se añade que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por lo que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. Si bien, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud, debe tenerse en cuenta que la misma puede constituir un elemento coadyuvante, especialmente en el caso de solicitudes de información pública de mayor complejidad, por la posible concurrencia de posibles límites o causas de inadmisión, pues como reitera la **Sentencia nº 34/2019, de la Audiencia Nacional, de 10 de diciembre de 2019:**

"...si bien la Ley no exige que el solicitante de información, razone el porqué de la solicitud, los motivos por los que la solicita podrán ser tenidos en cuenta al momento de dictarse la resolución..."

Otro de los aspectos que mayor controversia ha generado ha sido la obligación de identificación del solicitante, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho europeo comparado, lo que ha sido considerado un



elemento obstaculizador, dando cuenta de ello **MARTÍNEZ HERRÁN**¹⁶:

"Desde la puesta en marcha del Portal de Transparencia del Gobierno de España y el inicio, por parte de los ciudadanos, del ejercicio de este derecho mediante la presentación de solicitudes de información pública, uno de los temas más cuestionables y que más críticas ha suscitado ha sido la elección del sistema Cl@ve, por primera vez en el ámbito de las Administraciones Públicas, para acreditar la identidad de los solicitantes en los procedimientos iniciados por vía electrónica.

En este sentido, se ha criticado, por parte de ciertas asociaciones y por muchos ciudadanos, la complejidad que supone la utilización de este sistema, la exigencia de formalidades innecesarias, a su juicio y, en definitiva, que esta complejidad puede suponer para mucha gente un elemento disuasorio para ejercitar el derecho de acceso a la información.

Así, se reclama un acceso electrónico fácil, rápido, efectivo y práctico a la información pública, exigiendo constancia de los datos identificativos de los ciudadanos con los mismos requisitos, pero no más, que en el acceso no telemático, sin controles, ni comprobaciones añadidos e, incluso, la utilización del correo electrónico como medio de inicio del procedimiento..."

La controversia ha sido tal que motivó en su momento, el encargo por parte del CTBG estatal, de un informe¹⁷ a efectos de valorar las posibles alternativas,

¹⁶ **MARTÍNEZ HERRÁN, Gloria**. Obra colectiva "Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno". Thomson - Reuters (2017).

¹⁷ "Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública", emitido por D.



así como los “pros y contras” de una futura reforma de la LTAIPBG en tal sentido, sin que a día de hoy se haya materializado alguna de las alternativas objeto de estudio en el meritado informe.

Con respecto a las **causas de inadmisión** (art. 18 LTAIPBG), conviene a priori esbozar su distinción de la aplicación de límites al derecho de acceso, pues como señalan **FERNÁNDEZ SALMERÓN** y **SIERRA RODRÍGUEZ**¹⁸, *“el efecto de la inadmisión resulta en la práctica limitador del derecho de acceso por cuanto lo excluye, es decir, limita el derecho, pero no porque las causas de inadmisión tengan esa naturaleza, sino porque sus efectos la producen, de ahí que haya que tener presente que cada una de las causas de inadmisión es un –criterio delimitador del objeto del derecho de acceso– pero no un límite en sí mismo”*.

Lo que supone, como ha tenido ocasión de perfilar el Tribunal Supremo en su doctrina jurisprudencial, entre otras en la **STS de 25 de marzo de 2021** (Rec. 2578/2020), en la que viene a advertir que *“cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión, y en particular sobre la que ahora nos ocupa, debe poner en relación con el concepto amplio del derecho a la información regulado por la Ley 19/2013, que impone una interpretación estricta, cuando no restrictiva*

Emilio Guichot Reina por encargo del CTBG estatal (enero 2017).

¹⁸ Siguiendo a su vez a MORETÓN TOQUERO / **FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel** y **SIERRA RODRÍGUEZ, Javier**. *“Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”*. REALA Nueva época – nº 11. Abril – septiembre 2019.



de las causas de inadmisión a trámite de las solicitudes de información...

Causas de inadmisión que se indican en el art. 18 LTAIPBG, respecto de los cuales el CTBG ha tenido ocasión de señalar una serie de criterios interpretativos para algunos de ellos, a fin de facilitar su adecuada aplicación, que incluso están siendo objeto de traslación en dicha aplicación por parte de la doctrina jurisprudencial, de forma que serán objeto de inadmisión a trámite mediante resolución motivada, las solicitudes:

a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general¹⁹.

b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas²⁰.

c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración²¹.

d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.

En este caso el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

¹⁹ En lo que respecta a las situaciones que comprende puede estarse a lo señalado en la **Resolución nº 369/2018**, del CTGB estatal.

²⁰ **Criterio 6/2015**: Causas de inadmisión de solicitudes de información en relación a información auxiliar o apoyo.

²¹ **Criterio 7/2015**: Causas de inadmisión de solicitudes de información que requieran para su divulgación una reelaboración.



e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley²².

A lo que hemos de añadir conforme apunta la **Resolución nº 622/2020**²³ del CTBG estatal que:

"Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, por su encaje procedimental y por constituir una restricción a su tramitación, deben ser invocadas por la Administración en el momento de contestar a la solicitud, no pudiendo serlo en vía de reclamación sin que previamente hayan sido alegadas en la contestación del solicitante".

En cuanto a su **tramitación** el art. 19 LTAIPBG establece las siguientes previsiones:

- Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante.

- Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, 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, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución.

- Si la información solicitada pudiera afectar a derechos e intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de 15 días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas.

²² **Criterio 3/2016:** Causas de inadmisión de solicitudes por tratarse de información repetitiva o abusiva.

²³ En igual sentido, sentencia 60/2016, de 18 de mayo, del Juzgado Central de lo Contencioso – administrativo núm.6, confirmada en apelación por la Audiencia nacional en sentencia nº 432/2016, de 7 de noviembre.



El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.

- Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

En cuanto a la **resolución**, sus peculiaridades se plasman en el art. 20 LTAIPBG siendo las siguientes:

- La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso, deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado, en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad²⁴ de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último caso, se indicará expresamente el interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo establecido en el art. 22.2 LTAIPBG.

Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los

²⁴ A los efectos de concretar cómo ha de actuarse frente a dicho tipo de solicitudes, puede verse el **Criterio interpretativo 5/2015**: Actuación ante solicitudes de información compleja o voluminosa.



límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud.

Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que solicitud ha sido desestimada²⁵, regla que en lo referente al sentido del silencio no puede verse alterada por las legislaciones autonómicas en materia de transparencia²⁶.

En lo que **respecta al órgano competente** en el ámbito local para conocer y resolver las solicitudes de acceso a la información pública, frente a su indeterminación en la legislación básica, hay que residenciarla en el Alcalde o Presidente en virtud de la denominada competencia residual²⁷, sin perjuicio de que se trataría de una competencia delegable.

Por último, el acceso material a la información pública en caso de ser estimada la solicitud se lleva a cabo en un momento posterior, que es la fase de

²⁵ En tal sentido, resulta interesante el **Criterio interpretativo 1/2016**: Reclamación ante el Consejo frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio.

²⁶ Como ha concluido el TC en su **Sentencia nº 104/2018, de 4 de octubre**, "...el art. 20.4 de la LTAIBG, al establecer el silencio negativo como respuesta a la pasividad de la Administración, 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".

²⁷ Art. 21.1.s) LBRL (régimen común); Art. 34.1.o) LBRL (Diputaciones) o art. 124.4.ñ) LBRL (municipio de gran población).



formalización del acceso regulada en el art. 22 LTAIPBG en los siguientes términos:

- El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.

- Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando habiéndose concedido dicho acceso, 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.

- Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante como acceder a ella²⁸.

- El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

IV.- REGÍMENES ESPECÍFICOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

²⁸ Sobre cómo proceder en tales situaciones, puede verse **Criterio interpretativo 9/2015**: actuación del órgano o unidad cuando se solicite información ya objeto de publicidad activa.



En cuanto a los regímenes específicos en el acceso a la información pública, haremos una breve referencia a los que mayor importancia tienen para el ámbito local, siendo la Disposición Adicional Primera de la LTAIPBG la que tiene por objeto regular cual es el impacto de la legislación de transparencia sobre determinados ámbitos sectoriales cuyo marco regulatorio contempla un régimen específico de acceso a la información pública, siendo la opción de la LTAIPBG respetar tales regulaciones especiales del derecho de acceso llevadas a cabo en normas distintas a ellas, pronunciándose la referida disposición adicional primera en los siguientes términos:

"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 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."

Con carácter previo a señalar los principales regímenes específicos de acceso que afectan al mundo local, puede señalarse siguiendo a **MIR BAGÓ**²⁹ dos puntualizaciones:

"Conviene recordar que la LT no sólo regula un régimen general de acceso a la información pública, sino

²⁹**MIR BAGÓ, Josep.** "Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno". Thomson - Reuters (2017).



que, además, es de suponer que el nuevo paradigma que representa requiere que sus estándares mínimos de transparencia y acceso a la información impregnen también los regímenes específicos que estén en vigor. Cabe entender, por tanto, que la aplicación preferente de las regulaciones específicas de acceso a la información pública es sin perjuicio de la necesidad de aplicarlas teniendo en cuenta que las garantías de acceso en sus ámbitos respectivos no pueden ser inferiores, en principio y salvo justificación suficiente, a las previstas con carácter general con la LT (...)

En segundo lugar, el respeto manifestado a favor de los regímenes especiales de acceso está formulado en términos muy generales, de modo que beneficia tanto a los que estuvieren vigentes a la entrada en vigor de la LT, con el riesgo de la consiguiente "validación" de regulaciones con estándares de accesibilidad inferiores a los de la legislación de transparencia, como a los que puedan establecer normas posteriores, con el riesgo consiguiente de dar cobertura legal a eventuales futuras normativas que, amparadas en la etiqueta de su especificidad, puedan reducir en ámbitos determinados el alcance del derecho de acceso consagrado por la LT..."

Igualmente resulta sumamente ilustrador el **Criterio Interpretativo nº 8/2015, del Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno** relativo a las regulaciones especiales del derecho a la información pública, donde además de ofrecer unos criterios para su delimitación, identifica algunos de los regímenes especiales existentes en nuestro ordenamiento jurídico como el régimen específico de acceso a la información medioambiental contemplado en la ley 27/2006, de 18 de julio, el previsto en la ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, junto al contenido en los arts. 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de archivos de la Administración



General del Estado o bien aquellos otros en que exista reserva en el acceso cuando se den ciertos condicionantes (secretos oficiales o secreto estadístico).

No obstante, la doctrina se decanta por un elenco más amplio identificando como regímenes especiales de acceso los relativos a información tributaria, urbanismo, información sanitaria, derecho de la competencia, registro mercantil, registro de penados, o incluso el acceso a los concejales a la información de la respectiva Corporación local de la que formen parte.

A los efectos de identificar un régimen específico de acceso a la información pública, resulta de interés la **Resolución nº 609/2020** del CTBG estatal, cuando viene a establecer que:

"...como hemos señalado en múltiples procedimientos, un procedimiento de acceso a la información que permita desplazar las disposiciones contenidas en la LTAIBG y, por lo tanto, hacer de aplicación lo dispuesto en la disposición adicional señalada, debe contener los elementos suficientes que permiten fácilmente identificarlo, como puedan ser los sujetos que detentan ese derecho, el objeto del derecho, la forma de ejercitarlo, los plazos para atenderlo y las causas de no hacerlo, los recursos aplicables y cualquier otro que permita su utilización por los interesados, ya sean solicitantes o sujetos obligados".

De manera que como concluye la reciente **STS de 29 de noviembre de 2020** (Rec. 4614/2019):

"...el desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes



en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”.

Seguidamente apuntaremos algunas notas de los regímenes especiales de mayor incidencia en el ámbito local, como son el relativo a los “procedimientos en curso”, o bien el relativo al “acceso a la información por los miembros de la Corporación”.

1. Procedimientos en “curso” o régimen acceso interesados

Como refiere la disposición adicional primera en su apartado primero, en los supuestos que se trata de procedimientos administrativos en “curso”, la normativa aplicable para el acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo, será la reguladora del correspondiente procedimiento administrativo.

Ello supone que la configura de un régimen específico de acceso que con carácter general para los procedimientos en “curso” se regirá por las previsiones de la ley 39/2015, de 1 de octubre, atendiendo tanto al concepto de “interesado” (artículo 4), como al elenco de derechos que se le reconocen en el art. 53 LPACA, entre los que destacan el de:

*“Conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución; y los actos de trámite dictados. **Asimismo, tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos.”***



A su vez se complementa con lo previsto en el art. 82.1 LPACA que en relación al “trámite de audiencia” señala que *“instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, para lo que se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en su caso en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”*.

De manera que como de forma reiterada viene señalando el CTBG estatal³⁰, en los supuestos en que el procedimiento se encuentre en “curso” o “tramitación”, no procede la aplicación de la LTAIPBG, sino la propia del procedimiento, de forma que en definitiva el cauce para solicitar su acceso no es la LTAIPBG, y por ende no cabe utilizar la vía de reclamación ante el Consejo de Transparencia, o en su caso, homólogo autonómico.

A lo que cabe añadir que un procedimiento está “en curso” cuanto existe un recurso administrativo pendiente de resolver contra la resolución administrativa del expediente a que se refiere la solicitud de acceso a la información pública o mientras está abierto el plazo para impugnar la decisión en sede administrativa previa a la vía judicial³¹.

2. Régimen de acceso a la información pública por los miembros de la Corporación

³⁰**Resolución nº 13/2021**, del CTBG estatal, y en igual sentido, **Resoluciones nº 398/2017, nº 448/2017, nº 496/2017, nº 68/2018, o nº 143/2018**, todas ellas igualmente del CTBG estatal.

³¹**Resolución nº 406/2016, nº 114/2017, nº 167/2017 o nº 134/2018** del CTBG estatal, o en similar sentido **Dictamen nº 1/2016**, de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña.



La principal cuestión que se viene suscitando respecto de dicho régimen específico de acceso a la información pública por parte de los miembros de las Corporaciones locales, viene constituida acerca de si existe la posibilidad de solicitar información conforme a las previsiones de la LTAIPBG, y en su caso, la forma en que ha de solicitarse, atendiendo que los mismos cuentan con una vía específica de acceso a la información pública en su condición de miembros electos, cuyo núcleo básico se plasma en el art. 77 LBRL.

En relación a dicho aspecto encontramos al respecto 2 posiciones en la doctrina de los Consejos de Transparencia (estatal y/o autonómicos), por un lado, la del CTBG estatal³² que considera que si bien los concejales tienen a su disposición sendas vías para solicitar información, en caso de optar por una vía (bien la del art. 77 LBRL, bien la de la LTAIPBG) para el acceso a la misma, ello supone que ha de sujetarse al correspondiente régimen jurídico que le resulta aplicable, incluido su concreto régimen de garantías, de modo que lo no cabe es la utilización de la "*técnica del espiguelo*- consistente en seleccionar las normas más

³² También se alinea con dicha posición el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, pues como proclama entre otras en su **Resolución nº 18/2017**:

"...una vez que el cargo representativo local ha optado por uno de los referidos bloques normativos que permiten su acceso a la información obrante en su Corporación, esta elección vincula tanto al órgano de gobierno como al propio concejal, debiendo en lo sucesivo aplicarse en su integridad dicho grupo normativo, sin que en ningún caso quede a disposición de las partes recurrir a las causas de inadmisión, al sistema de límites o al régimen de recursos propios del bloque normativo que el solicitante declinó seguir inicialmente..."



*favorables de distintos cuerpos normativos, para dotarse, así, de un régimen jurídico ad hoc, y desvinculado de los cauces legalmente establecidos para la creación de un derecho*³³.

En sentido diferente se pronuncia el Consejo de Transparencia de Aragón³⁴ cuando tras recoger la posición tanto del CTBG como del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, viene a apuntar que su posición *"en relación a las reclamaciones presentadas por cargos públicos representativos es su admisión, sin que ésta pueda quedar condicionada por una cuestión formal relativa a la normativa en la que se basó la solicitud inicial, en aras de garantizar el principio de seguridad jurídica"*.

En tanto que por una vía intermedia, parece optar la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña, cuya posición al respecto también sintetiza el Consejo de Transparencia Aragonés indicando que *"la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) considera que la normativa en materia de transparencia tendría carácter supletorio en aquellos casos en que exista un régimen específico de acceso a la información, cuya virtualidad residiría precisamente en ofrecer un marco normativo de mayor garantía"*.

No obstante, dicha cuestión se encuentra pendiente de fijación de doctrina de interés casacional objetivo admitida en virtud de **ATS nº 8438/2021, de 23 de febrero**, en virtud de la cual se considera que la cuestión que plantea dicho interés, a fin de fijar doctrina jurisprudencial en relación a la misma es la siguiente:

³³ Entre otras, **Resolución nº 192/2017**, del CTBG estatal.

³⁴ Entre otras, **Resolución nº 36/2017**.



"Interpretar la Disposición adicional primera.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con los artículos 77 de la Ley 77/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y 14 a 16 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, 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".

V.- CONTROLES Y GARANTÍAS EN EL ÁMBITO DE LA TRANSPARENCIA PÚBLICA LOCAL

En cuanto al sistema de garantías. el mismo "descansa" en buena medida en la regulación de una reclamación "específica", bien frente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal, bien frente a sus homólogos autonómicos cuando se hayan constituido como tales, o bien mediante la asignación de su conocimiento a otras autoridades.

El mismo se encuentra regulado en el ámbito de la LTAIPBG en sus arts. 23 y 24 en los términos que seguidamente veremos.

En cuanto a la naturaleza de la reclamación en materia de transparencia además de su "carácter potestativo", tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con el art. 112.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, de manera que cuando proceda la misma, no procederá la interposición de los recursos administrativos "ordinarios", sin perjuicio de su reconducción en caso de error en su interposición en virtud del principio "pro actione", plasmado a día de hoy



en el art. 115.2 LPACA conforme al cual *"el error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter."*

De forma que la existencia de tal reclamación, no obsta a que las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública sean recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso – administrativa, tal como señala el art. 20.5 LTAIPBG.

En cuanto a su tramitación señala el **art. 24 LTAIPBG** las siguientes previsiones:

- Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

- La reclamación se interpondrá 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.

- La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (remisión que ha de entenderse efectuada a la ley 39/2015, de 1 de octubre).

Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para que aleguen lo que a su derecho convenga.

- El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada.



- Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados.

El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo.

- La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley.

Para un estudio en profundidad del régimen jurídico de las reclamaciones en materia de transparencia nos remitimos al magistral trabajo del profesor **FERNÁNDEZ RAMOS**, relativo a "la reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública"³⁵.

Por último al respecto podemos destacar 2 garantías más de carácter orgánico en "pro" de la efectividad de la transparencia administrativa, como son las asignadas, de un lado al Tribunal de Cuentas y sus homólogos autonómicos, debiendo observarse que la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas fue objeto de modificación por la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico – financiera de los Partidos Políticos, ampliando el conjunto de principios a los que extiende su labor fiscalizadora,

³⁵<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=150752>



añadiendo el de "transparencia", cuya fiscalización está comenzando a ejercitarse como puede verse en el Plan de Actuaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2016, o en el informe de fiscalización del cumplimiento del principio de transparencia de determinados municipios de 20.000 a 50.000 habitantes emitido por la Cámara de Cuentas a fecha de noviembre de 2017³⁶.

En tanto que por otro, es merecedora de destacarse la encomiable labor en defensa del derecho de acceso a la información llevada a cabo tanto por el Defensor del Pueblo como por sus "réplicas" en el ámbito autonómico, incluso con anterioridad a la promulgación de la LTAIPBG, siendo numerosos los pronunciamientos dictados y los requerimientos efectuados a las autoridades públicas, a fin de facilitar el derecho de la ciudadanía a la información en los términos previstos en cada caso en la normativa que resulta de aplicación.

VI.- LOS LÍMITES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACION PÚBLICA, Y SU APLICACIÓN EN LA PRÁCTICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

En este último apartado, nos referiremos a los límites existentes en materia de acceso a la información pública, los cuales se aglutinan en los **artículos 14 y 15 LTAIPBG**, y se extienden a ambas vertientes de la transparencia, siendo de aplicación tanto en relación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como a la hora de cumplimentar las obligaciones de publicidad activa (art. 5.3. LTAIPBG).

Efectuada dicha precisión pasaremos a analizar los límites que se contemplan en el art. 14 LTAIPBG, de

³⁶ Puede verse en: [file:///C:/Users/Casa/Downloads/fiscalizacion-del-cumplimiento-del-principio-de-transparencia-en-municipios-de-20000-a-50000-habi%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Casa/Downloads/fiscalizacion-del-cumplimiento-del-principio-de-transparencia-en-municipios-de-20000-a-50000-habi%20(1).pdf)



conformidad con el cual el derecho de acceso podrá ser limitado cuando el acceso a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional, b) La defensa, c) Las relaciones exteriores, d) La seguridad pública, 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, h) Los intereses económicos y comerciales, i) La política económica y monetaria, j) El secreto profesional y la propiedad intelectual o industrial, k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión o l) la protección del medio ambiente.

El hecho de que dicha enumeración siga esencialmente la relación de límites establecidos en el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos de 2009, texto internacional en el que encuentran buena parte de su fundamento, no ha impedido que haya sido objeto de fuerte crítica (aunque también de alabanzas) la generalidad con que se establecen buena parte de los mismos, así como la enumeración del listado definitivamente establecido, dando buena cuenta de ello **MESEGUER YEBRA**³⁷.

Sin perjuicio de tales críticas, a la hora de considerar la aplicación de alguno de tales límites, hemos de señalar que ello no puede hacerse de manera mecánica o automática, sino que ha atenderse a lo preceptuado en el apartado 2 del art. 14 LTAIPBG cuando establece que:

³⁷ **MESEGUER YEBRA, Joaquín.** *"Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la tramitación e informes sobre la publicidad activa y acceso a la información pública"*. CEMCI (2014).



"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".

Ello quiere decir que los límites en el acceso a la información pública se aplicarán atendiendo a lo que se conoce como "test del daño", debiendo efectuarse una ponderación entre el interés que pretende salvaguardarse con la aplicación del límite versus el interés público en la divulgación de la información que se solicita (o que se pretende difundir), o lo que es lo mismo que en el caso concreto no deba prevalecer el interés público a la hora de divulgar la información.

E insistimos que tal y como señala el **apartado 2 del art. 14 LTAIPB** dicho juicio de ponderación ha de efectuarse "caso por caso", de forma proporcionada y "atendiendo a las circunstancias del caso concreto", lo que exige una adecuada motivación a través de la emisión del correspondiente/s informes, exteriorizando cuales son las razones que llevan a conceder el acceso a la información o bien en su caso, a denegarla.

A tal efecto juegan un papel decisivo 2 importantes prescripciones:

De un lado, la posibilidad para el solicitante de "exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la solicitud" (art. 17.3 LTAIPBG), pese a que la misma no resulte obligada, pero que sin duda coadyuva a llevar a cabo dicho juicio de ponderación o "test del daño".

De otro, el mecanismo del "acceso parcial" cuando de dicho juicio de ponderación resulte que el límite/s correspondiente/s no afecte a la totalidad de la información tal y como previene el **art. 16 LTAIPBG**, señalando que:

"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”.

También en esta materia, ha tenido ocasión de intervenir el Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno, facilitando unos criterios en base a los cuales ha de efectuarse el referido “test del daño”, plasmados en su **Criterio interpretativo 2/2015, relativo a aplicación de los límites al derecho de acceso a la información**, que en lo relativo a la aplicación de los límites del art. 14 LTAIPBG, se pronuncia en los siguientes términos:

“Los límites a que se refiere el artículo 14 de la LTAIPBG, a diferencia de los relativos a la protección de los datos de carácter personal, no se aplican directamente, sino que de acuerdo con la literalidad del texto del número 1 del mismo, “podrán” ser aplicados.

De esta manera, los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos.

La invocación de motivos de interés público para limitar el acceso a la información deberá estar ligada con la protección concreta de un interés racional y legítimo.

En este sentido su aplicación no será en ningún caso automática: antes, al contrario, deberá analizarse si la estimación de la petición de información supone un perjuicio (test del daño) concreto, definido y evaluable.

Este, además no podrá afectar para un determinado ámbito material, porque de lo contrario se estaría excluyendo un bloque completo de información.

Del mismo modo, es necesaria una aplicación justificada y proporcional atendiendo a la circunstancia del caso concreto y siempre que no exista un interés que justifique la publicidad o el acceso (test del interés público).”



De forma que, en la aplicación de los límites oponibles al derecho de acceso, habrá de seguirse una interpretación restrictiva, pues como refiere la **STS de 25 de marzo de 2021** (Rec. 2578/2020):

"...el criterio seguido por esta Sala en la aplicación de los límites oponibles al derecho de acceso del artículo 14 LTAIBG es el de su interpretación restrictiva, a fin de no menoscabar el derecho de acceso regulado de forma amplia en la citada norma, como hemos señalado en la sentencia ya citada de 16 de octubre de 2017 (recurso 75/2017) y reiterado posteriormente en las sentencias de 10 de marzo de 2020 (recurso 8193/2018), 11 de junio de 2020 (recurso 577/2019), 19 de noviembre de 2020 (recurso 4614/2019) y 29 de diciembre de 2020 (recurso 7045/2019)."

Finalmente haremos una breve alusión a aquellos límites que pueden tener una mayor aplicación en el mundo local, dado que algunos de los que se enuncian en el art. 14 LTAIPBG, exceden en buena medida del conjunto de competencias que tienen atribuidas los entes locales, y cuya invocación prácticamente en principio deviene en inaplicable (p. ej: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores o la política económica o monetarias), o bien porque su análisis trasciende ampliamente del alcance del presente trabajo, como es la protección de datos de carácter personal como límite en el ejercicio del derecho de acceso que se contempla en el art. 15 LTAIPBG, y que por las razones expuestas aquí no analizaremos.

Así de entre los límites que se enuncian en el art. 14 LTAIPBG, **de especial relevancia resulta ser el relativo a la "propiedad intelectual o industrial"**, dado que con relativa frecuencia suele ser "esgrimido" en el ámbito local, para impedir o denegar el acceso a los proyectos de obras, actividades, etc., que han de



aportarse a lo largo de la tramitación de la correspondiente licencia o título habilitante.

En tal sentido, podemos manifestar lo inadecuado de la aplicación de dicho límite (por tanto, no ajustado a derecho) en los supuestos señalados, dado que como señala el art. 31 bis del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia:

"No será necesaria autorización del autor cuando una obra se reproduzca, distribuya o comunique públicamente con fines de seguridad pública o para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, judiciales o parlamentarios".

Sobre ello incluso con anterioridad a la promulgación de la LTAIPBG ha tenido ocasión de pronunciarse el propio Defensor del Pueblo en diversos de sus informes anuales (2006 o 2009) considerando que no resulta posible denegar a los ciudadanos el acceso a la documentación obrante en los expedientes relativos a materia urbanística, bajo la presunta posible vulneración del derecho de propiedad intelectual, de lo que da buena cuenta **CUGAT PEPINYA**³⁸ concluyendo con base en tales informes que:

"...No son válidas para denegar copias de proyectos de edificación razones aducidas por los ayuntamientos tales como el derecho a la intimidad o del derecho a la propiedad intelectual (...) y segundo, no es

³⁸**CUGAT PEPINYA, Anna María.** *"El derecho de acceso al expediente administrativo. Consideraciones sobre el acceso y obtención de fotocopias de proyectos de obras desde la perspectiva de la legislación relativa a la protección de los datos de carácter personal"*. Cuadernos de Derecho Local (octubre 2011).



válido denegar la copia de un proyecto técnico –si obra en un procedimiento administrativo- por razones de propiedad intelectual; al contrario la Ley de propiedad intelectual (artículo 31 bis) dice expresamente que no es necesaria la autorización del autor para reproducir una obra en orden al correcto desarrollo de un procedimiento administrativo.”

E igualmente se refiere la citada autora a que ese constituye igualmente criterio jurisprudencial, como puede verse en la **STSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso Administrativo nº 202/2005**, en línea con la posición del Defensor del Pueblo anteriormente aludida:

“...no toda comunicación pública de obras protegidas necesita la previa autorización del titular de la obra o de quienes tienen encomendada la gestión de sus derechos. Con aquella comunicación, lo normal es que se esté persiguiendo un beneficio o lucro ilícito a costa del autor, connotación que en el caso del Consistorio en ningún caso concurrirá, puesto que el proyecto se encuentra en un expediente de carácter urbanístico y que a él tengan acceso aquellos que sean interesados no supone que estos persigan obtener ni obtienen, al afectado nada se alegó, beneficios económicos derivados de su visualización...”

También la **STSJ nº 279/2005, de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Galicia**, frente a la petición de obtener copia certificada de un proyecto de obras, concluye que:

“El artículo 14 de la Ley de Propiedad intelectual dispone, al indicar el contenido y características del derecho de autor, que corresponde a este, como derecho irrenunciable e inalienable, decidir si su obra ha de ser divulgada y en qué forma.

Quien acepta la redacción de un proyecto técnico para la obtención de una licencia de obra o actividad sabe que ese proyecto se va a incorporar a un expediente



administrativo y que, sobre él, como parte del expediente, podrán obtener información los que tengan interés en relación con el otorgamiento de esa licencia en los términos que establece la legislación del procedimiento administrativo, que incluyen la obtención de copias...”

E igualmente una vez que ha sido objeto de promulgación la LTAIPBG, y en interpretación de uno de los regímenes específicos de derecho de acceso (información medioambiental conforme a la ley 27/2006 o información urbanística RDL 7/2015), **se pronuncia nuevamente al respecto el Defensor del Pueblo en su informe de 18 de marzo de 2015**, concluyendo que:

“Tampoco cabe sostener que el acceso a un proyecto técnico divulgado que sirvió de soporte para otorgar una licencia vulnere los derechos de autor. Ni siquiera la obtención de copias es considerada por la ley una forma de explotación por terceros de la obra protegida. Así lo determina expresamente el art. 31 bis de la Ley de Propiedad Intelectual, que exceptúa (“no será necesaria autorización del autor”) el caso de la obra que se reproduce para el correcto desarrollo de procedimientos administrativos, y ello en el caso de que haya reproducción(...)

Si ese Ayuntamiento estima que ciertos datos que integran el proyecto son confidenciales entonces de ser posible los separará de la información ambiental y urbanística solicitada y pondrá, está parcialmente a disposición del solicitante (artículo 14 de la Ley 27/2006). Por tanto, las administraciones públicas deben facilitar la información urbanística y ambiental que sea posible separar de la afectada por una causa de denegación tasada por la Ley. En consecuencia, si el proyecto que pretende el interesado consultar contiene datos personales cuya confidencialidad deba ser garantizada por la Administración, basta con facilitar



únicamente copia en la que se hayan desagregado los datos personales referidos tachándolos (...)

Por tanto, carece de respaldo normativo excluir del concepto de información ambiental la de carácter técnico o gráfico, o la de los proyectos de obras o las licencias otorgadas."

A ello cabe añadir otros interesantes pronunciamientos del **Consejo de Transparencia de Aragón**, en su **Informe 5/2020, de 19 de octubre**, en el que se fijan determinadas pautas interpretativas en lo que respecta al acceso de expedientes de carácter urbanístico, que con cierta recurrencia se suscitan en el ámbito de actuación de los entes locales, y en particular de los municipios, pudiendo destacarse entre otras las siguientes conclusiones, alcanzadas por dicho órgano de garantías en materia de transparencia administrativa:

"Los documentos que integran los expedientes en los procedimientos urbanísticos tienen el carácter de información pública a los efectos de las Leyes de Transparencia (...)

El acceso a la información pública contenida en procedimientos sancionadores urbanísticos, en cuanto incluyen datos personales, solo podrá autorizarse en tres supuestos: cuando dichos procedimientos conlleven amonestación pública al infractor, cuando lo permita una norma con rango de ley y cuando exista consentimiento expreso de los afectados. No obstante, si la información solicitada puede ser proporcionada de forma dissociada (eliminando la identidad y las posibles referencias que permiten deducirla), el acceso debe ser reconocido sin necesidad de consentimiento alguno (...)

El acceso a la información pública contenida en los demás expedientes de los procedimientos urbanísticos (procedimientos no sancionadores, incluidos los de protección de la legalidad urbanística) se encuentra amparado en una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), por



lo que no precisa el consentimiento expreso del afectado”.

Desde otra perspectiva, y en cuanto al límite relativo a la **“seguridad pública”** se hace necesario como punto de partida proceder a conceptualarla, para lo cual hemos de acudir a lo dispuesto en el art. 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que recoge como una competencia exclusiva del Estado la “seguridad pública”, si bien añade su apartado 3 que las Corporaciones locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, y en el marco de esta Ley, que recoge entre otras como una competencia propia de los municipios la relativa a “policía local o protección civil”.

Descendiendo un poco más en la conceptualización del término “seguridad pública”, señala la exposición de motivos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana que:

“La Constitución española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1. 29ª). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiendo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.”

A lo que añade **MANCILLA I MUNTADA**³⁹ en consonancia con la jurisprudencia constitucional que:

³⁹**MANCILLA I MUNTADA, Francesc.** *“La seguridad pública”*. Obra colectiva *“Los límites al derecho de acceso a la información pública”*. Instituto Nacional de Administración Pública (2017).



"El Tribunal Constitucional (STC 133/1982, de 8 de junio) ha distinguido el concepto de seguridad pública del concepto de orden público, siendo el primero un concepto más estricto y restringido que el segundo.

Así, el Tribunal Constitucional engloba en el concepto de seguridad pública "un conjunto plural y diversificado de actuaciones, dentro del cual se incluyen los servicios policiales, esto es, los que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y otras funciones o actividades, no atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero que también forman parte del ámbito material de la seguridad pública", toda vez que se considera incluido el ámbito materia de la protección civil."

Extrapoladas tales previsiones al mundo local, la restricción al acceso a la información pública puede quedar legitimada cuando la seguridad pública pueda quedar comprometida, como puede ser en el caso de acceso a documentación a determinadas instalaciones estratégicas relacionadas con ella, como es el caso de la información pública relacionada con las instalaciones de la Policía Local (p.ej.: proyecto constructivo), protocolos de actuación en caso de emergencia o catástrofe, o incluso al acceso a información relacionada con la seguridad (sistemas, medidas de seguridad, etc., para la prevención de ataques informáticos) desde el ámbito de la Administración Digital, tal y como se colige del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica, con cuya difusión podría quedar seriamente comprometida la seguridad pública para la organización local correspondiente.

Si bien conviene matizar, que lo anterior no exime de la correspondiente evaluación del "test del daño", a fin de inclinar la balanza bien en favor de la confidencialidad (excepción), bien en la difusión de la



información solicitada (regla general), que requerirá de un análisis motivado "caso a caso".

En relación a otros límites y su traslación al ámbito local, puede hacerse referencia igualmente a algunos pronunciamientos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía relativos a la aplicación de los límites de **"prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios"** o de **"secreto requerido en procesos de toma de decisión"**.

Así la **Resolución 89/2016, de 14 de septiembre**, frente a una pretensión de acceso a una documentación aportada al Ministerio Fiscal por parte del Ayuntamiento, en el marco de unas Diligencias Previas seguidas ante el Juzgado de Instrucción concluye que:

"La principal razón esgrimida al respecto por el Ayuntamiento es que la documentación solicitada fue aportada al Ministerio Fiscal en el marco de las Diligencias Previas 3651/2009 del Juzgado de Instrucción número 2 de Almería; Diligencias Previas que –siempre siguiendo lo informado por la entidad municipal- el órgano judicial decidió continuar por los trámites del Procedimiento Abreviado mediante Auto de 20 de junio de 2016 (...)

Resulta evidente que en el presente caso nos hallamos ante el supuesto de hecho contemplado en el art. 14.1.e) LTAIBG, en virtud del cual el derecho de acceso puede ser limitado cuando acceder a la información pueda suponer un perjuicio para "la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios".

Por lo demás, tampoco cabe albergar ninguna duda acerca de que la aplicación del límite por parte del órgano reclamado se efectuó de forma proporcionada, tal y como exige el art. 14.2 LTAIBG.



En efecto, con su decisión, procuró salvaguardar en la medida de lo posible el derecho a la información del solicitante, al decantarse por la alternativa menos gravosa o restrictiva pero indispensable para asegurar los intereses perseguidos por el legislador con la instauración del referido límite, como lo acredita la circunstancia de que, si bien el Ayuntamiento denegó la entrega del documento en formato digital o papel, permitiese el examen del mismo en las dependencias municipales.”

Por su parte la **Resolución 112/2017, de 7 de agosto**, aduce frente a la pretensión de acceder a la grabación de audio y/o video de una determinada reunión del Consejo de Administración de una sociedad de capital mayoritariamente municipal (más del 51%) que:

“Por lo que hace al concreto supuesto que nos ocupa, este Consejo considera admisible la denegación de la entrega de la grabación sobre la base de que la finalidad exclusiva de la misma era servir como actuación preparatoria o auxiliar para la redacción de un documento que necesariamente ha de elaborarse, a saber, el Acta de la correspondiente sesión del Consejo de Administración; documento donde queda reflejado el resultado del proceso de toma de decisiones adoptadas por dicho Consejo y que, además -según afirma la entidad reclamada-, fue publicado en la sede electrónica del Ayuntamiento.

A este mismo resultado conduce, por lo demás, una interpretación sistemática de la legislación en materia de transparencia, que brinda cierto grado de protección a las deliberaciones en el seno de las instituciones, como lo pone de manifiesto que se contemple expresamente como límite al derecho de acceso “la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión” [art. 14.1 k)] LTAIBG].



Por lo tanto, al abordarse el examen de la aplicabilidad del art. 18.1 b) LTAIBG al presente caso, no puede soslayarse que ha sido un objetivo del legislador básico preservar el normal desenvolvimiento del proceso de toma de decisiones, permitiendo al efecto un cierto libre "espacio para pensar" [para decirlo con los términos utilizados por la Memoria Explicativa (§ 34) en relación con el límite del art. 3.1 k) del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos].

Por último para concluir, merece hacer alusión a la falta de introducción de un criterio de "temporalidad" en la LTAIPBG, en la aplicación de tales límites tal y como apunta **ARAGUAS GALCERA**⁴⁰:

"La legislación estatal no tiene en cuenta, no obstante, tal como sería deseable, el criterio de la temporalidad, que justificaría que, transcurrido cierto periodo de tiempo desde la producción de la información administrativa, la causa que impida su divulgación deje de aplicarse."

Aspecto indicado por la referida autora, al que sí se atiende (con acierto), en la legislación autonómica de transparencia administrativa, como es el caso de la ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, al señalar en su art. 25.2 que *"las limitaciones al derecho de acceso sólo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique"*.

⁴⁰ **ARAGUAS GALCERA, Irene.** *"Límites al acceso a la información en el ordenamiento jurídico español. Su tratamiento en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno"*. Instituto Nacional de Administración Pública (2017).



VII.- CONCLUSIONES

Como hemos tenido ocasión de esbozar en las líneas precedentes, el régimen jurídico del derecho de acceso a la información pública en su traslación a la órbita de los gobiernos locales, no presenta especialidades regulatorias relevantes en lo referente a los aspectos nucleares que conforman la arquitectura normativa de dicho derecho y su ejercicio en el nivel territorial de Administración Local, que habrá de adecuarse a las prescripciones básicas que a día de hoy se recogen en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Lo que no es óbice como hemos tenido ocasión de poner de manifiesto, para dibujar y glosar los aspectos que en mayor medida suscitan dudas e interrogantes en la aplicación del bloque normativo básico regulador de la transparencia administrativa, en el "día a día" de quienes operan, actúan e interactúan en el nivel de mayor proximidad al ciudadano, esto es, en el conjunto de los entes, entidades y organismos que conforman la Administración Local a nivel de conjunto, tratando de ofrecer algunas respuestas o soluciones bajo la luz de los criterios más recientes fijados tanto por los órganos de garantía en materia de transparencia, como por los juzgados y tribunales integrantes del orden jurisdiccional contencioso – administrativo.

VIII.- BIBLIOGRAFÍA

ARAGUAS GALCERA, Irene. *"Límites al acceso a la información en el ordenamiento jurídico español. Su tratamiento en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen*



Gobierno". Instituto Nacional de Administración Pública (2017).

CUGAT PERPINYA, Anna Maria. *"El derecho de acceso al expediente administrativo. Consideraciones sobre el acceso y obtención de fotocopias de proyectos de obras desde la perspectiva de la legislación relativa a la protección de los datos de carácter personal"*. Cuadernos de Derecho Local (octubre 2011).

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Obra colectiva *"Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno"*. Thomson Reuters (2017).

FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier. *"Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública"*. REALA Nueva época – nº 11. Abril – septiembre 2019.

GUICHOT REINA, Emilio. *"Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública"*, realizado por encargo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (enero 2017).

MANCILLA I MUNTADA, Francesc. *"La seguridad pública"*. Obra colectiva *"Los límites al derecho de acceso a la información pública"*. Instituto Nacional de Administración Pública (2017).

MARTÍNEZ HERRÁN, Gloria. Obra colectiva *"Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno"*. Thomson - Reuters (2017).

MESEGUER YEBRA, Joaquín/MELÚS GIL, Isabel. *"111 Preguntas y Respuestas prácticas sobre acceso a información pública"*. CEMCI (2018).

MESEGUER YEBRA, Joaquín. *"Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno."*



Análisis de la tramitación e informes sobre la publicidad activa y acceso a la información pública". CEMCI (2014).

MIR BAGO, Josep. "Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno". Thomson – Reuters (2017).

SANMARTÍN MORA, María Asunción. "El marco normativo de la transparencia para las entidades locales aragonesas. Las obligaciones de publicidad activa". Anuario aragonés del Gobierno Local 2015.

SUBIRANA DE LA CRUZ, Silvia. "Transparencia y buen gobierno en la Administración Local". Boletín Rocajunyent.

