

INFORME

**DECÁLOGO JURISPRUDENCIAL ESPAÑOL SOBRE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**SPANISH JURISPRUDENTIAL DECALOGUE ON THE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION**

por

**Javier Sierra Rodríguez**, Universidad de Murcia;

**Ana Galdámez Morales**, Universidad de Sevilla;

**Alicia González Moro**, Universidad de Sevilla;

**Pablo Cruz Mantilla de los Ríos**, Universidad de Sevilla;

**Eloísa Pérez Conchillo**, Universidad de Granada

Cómo citar este artículo / Citation:

Sierra Rodríguez, Javier; Galdámez Morales, Ana; González Moro, Alicia; Cruz Mantilla de los Ríos, Pablo;

Pérez Conchillo, Eloísa (2021):

Decálogo jurisprudencial español sobre derecho de acceso a la información pública, en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 21.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0111>

**RESUMEN**

El número de reclamaciones que llegan al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno derivadas de la negativa de las diferentes administraciones públicas a conceder el acceso a la información se ha incrementado notablemente en los últimos años. Esto ha dado lugar a un consecuente aumento de litigios que terminan resolviéndose en los tribunales, cuyos pronunciamientos han suscitado cuestiones de interés casacional sobre las que el Tribunal Supremo está construyendo su doctrina jurisprudencial.

En este artículo se analiza el contenido más destacado de las últimas sentencias dictadas en casación junto a uno de los primeros pronunciamientos sobre reparto competencial del Tribunal Constitucional. El resultado final es un trabajo estructurado en torno a las principales aristas y vertientes del derecho de acceso a la información: ámbito material y temporal de la Ley de Transparencia, regímenes especiales, tramitación de las solicitudes de acceso, aplicación de los límites y operatividad de las causas de inadmisión. Todas ellas, son cuestiones de suma importancia para cuya interpretación resulta determinante el criterio de la jurisprudencia.

**Palabras clave:** Derecho de acceso; límites; causas de inadmisión; jurisprudencia; Tribunal Supremo.

**ABSTRACT**

In recent years, the number of complaints resolved by the Council for Transparency and Good Governance following the refusal of the different public administrations to grant access to information has increased notably. This has led to a consequent rise in case law rulings and cassation appeals.

This article analyses the latest rulings of the Spanish Supreme Court and one of the first pronouncements of the Constitutional Court on the distribution of powers. The final result is a study structured around the main aspects of the right to access information: material and temporal scope of the Law of Transparency, special regimes, processing of requests for access and application of limits and grounds for inadmissibility. Case law is decisive for the interpretation of all these important issues.

**Keywords:** Right to access; limits; grounds for inadmissibility; case law; Supreme Court.

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) establece la configuración legal del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, junto con un sistema de recursos especiales ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Transcurridos siete años después de la publicación de esta norma y, tras la puesta en funcionamiento de este sistema de recursos<sup>1</sup>, muchas de las resoluciones del CTBG han derivado en procesos judiciales como resultado de la tensión entre las concesiones de acceso recaídas en resoluciones del CTBG y las entidades públicas que justifican su denegación en los límites y causas de inadmisión recogidos en la LTAIBG<sup>2</sup>.

Los datos ofrecidos por el CTBG cifran en 263 los recursos que se han planteado ante la jurisdicción contencioso administrativa contra las resoluciones del CTBG a fecha de 31 de diciembre de 2020. Esta cifra explica que, en los últimos años, el Tribunal Supremo (TS) haya tenido ocasión de conocer y pronunciarse sobre algunos de estos litigios en casación (Martín Delgado, 2020), contribuyendo a delimitar a través de su jurisprudencia los contornos difusos en materia de límites y causas de inadmisión. Éste es precisamente el objeto de análisis del presente texto, elaborado con vocación de convertirse en un primer decálogo de jurisprudencia básica emanada del Tribunal Supremo, al que también se incorpora por su relevancia una resolución dictada por el Tribunal Constitucional sobre la materia<sup>3</sup>.

Este Decálogo se estructura en tres apartados sustantivos. En primer lugar, se analizan las principales sentencias recaídas en torno al ámbito de aplicación y alcance de la LTAIBG. En segundo lugar, se analizan aquellos límites sobre los que ha girado la jurisprudencia, en concreto, sobre la protección de datos y aquellos que resultan de los límites materiales de la LTAIBG. En tercer lugar, se examinan las argumentaciones jurídicas del Tribunal Supremo sobre la delimitación de las causas de inadmisión.

## II. JURISPRUDENCIA SOBRE EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LTAIBG

Este apartado se centrará en analizar jurisprudencia recientemente dictada por el TS y por el TC acerca de cuestiones que han resultado problemáticas en torno al ámbito de aplicación de la ley. En este sentido y partiendo del ámbito objetivo de aplicación, que tal como señala el artículo 13 LTAIBG, recae en sentido amplio sobre “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”, se analizará la cuestión de si puede valorarse el interés público o privado de la información solicitada para conceder

1. En este periodo, el número de reclamaciones presentadas anualmente ante el CTBG ha tenido una evolución ascendente, partiendo de las 517 presentadas en 2015 a las 1.704 en 2020.

2. La LTAIBG establece en su artículo 14 un límite al acceso cuando suponga perjuicio para una relación de materias (seguridad nacional, defensa, relaciones exteriores, seguridad pública, entre otros), que viene acompañado de la previsión del artículo 15 respecto al límite derivado de la protección de datos, y de las causas de inadmisión de solicitudes que se contemplan en el artículo 18.

3. El análisis se circunscribe a la STC 104/2018, de 4 de octubre, así como once sentencias de casación del Tribunal Supremo: SSTS 1547/2017, de 16 de octubre (caso Eurovisión 2015); 306/2020, de 3 de marzo (caso Viajes Casa Real); 748/2020, de 11 de junio (caso AEAT I); 852/2020, de 22 de junio (caso Retribuciones CRTVE); 1338/2020, de 15 de octubre (caso AEAT II); 1519/2020, de 12 de noviembre (caso Correspondencia penitenciaria); 1565/2020, de 19 de noviembre (caso CNMV I); 1817/2020, de 29 de diciembre (caso CNMV II); 235/2021, de 19 de febrero (caso Autoridad Portuaria); 315/2021, de 8 de marzo (caso Audiencia interesados), y 454/2021, de 25 de marzo, (caso Puentes de Ferrocarril).

en su caso el acceso. Así mismo, en lo que respecta al ámbito competencial se tratará un interesante asunto dictado por la jurisprudencia del TC donde se dirime un caso de invasión competencial por parte de legislación autonómica en el ámbito propio del Estado, a tenor de una distinta interpretación de la regla del silencio administrativo, efectuada entre la respectiva legislación autonómica y la LTAIBG con la que entra en conflicto. Por su parte, se hará también alusión al ámbito temporal de aplicación de la LTAIBG para resolver por qué la Ley es de aplicación respecto a información creada previamente a la existencia de la norma. En último lugar, se analizarán casos jurisprudenciales dictados por el TS donde se trata la aplicación de regímenes especiales de acceso a la información pública, por mor de la Disposición Adicional (DA) Primera de la LTAIBG.

### **1. Interés público vs interés privado**

La STS 1519/2020, 12 de noviembre (caso Correspondencia penitenciaria) trae causa de la solicitud de una persona al Ministerio del Interior de un listado de toda la correspondencia que había recibido y enviado en el periodo de tiempo en que había permanecido en un centro penitenciario. En este caso, el pronunciamiento inicial del CTBG y de los órganos judiciales coincidían en que la petición de información perseguía satisfacer exclusivamente un interés privado del interesado y que, siendo así, resultaba de difícil encaje con la finalidad de escrutinio público perseguida por la LTAIBG. Su razonamiento tomaba como base una interpretación de lo prescrito por la ley que va más allá de las causas expresamente tasadas en la misma, considerando que la naturaleza privada de la información –ajeno a los fines de control y rendición de cuentas perseguidos en la LTAIBG, tal y como se exponen en el Preámbulo– constituía fundamento suficiente para denegar la solicitud:

La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política [...]. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico (STS 1519/2020, FJ 2).

Sin embargo, el TS estimó el recurso de casación anulando la sentencia dictada en apelación, al considerar que no pueden imponerse más límites al ejercicio del derecho que los expresamente tasados en la ley, ni hacerse una interpretación restrictiva a su ejercicio. Los motivos que ofrecía el TS para argumentar su resolución parten de las siguientes consideraciones:

a) No puede apelarse como única argumentación para denegar la solicitud la finalidad expuesta en la Exposición de Motivos de la LTAIBG. Como aclara el TS, la argumentación del CTBG y de los órganos juzgadores se basa exclusivamente en la referencia al Preámbulo de la norma, sin justificar en ningún momento su respuesta en el articulado de la ley. En este sentido, recuerda el TS con alusión a su propia jurisprudencia y a la del TC que, si bien las exposiciones de motivos de las leyes han de guiar la interpretación de su articulado como criterio hermenéutico, carecen en sí mismas de valor jurídico vinculante. Por lo que, cabe concluir que la fundamentación realizada en apelación resulta insuficiente para denegar justificadamente el acceso a la información (STS 1519/2020, FJ 4, apartado 1).

b) Derivado de lo anterior, no pueden deducirse más limitaciones al derecho de acceso a la información pública que las expresamente previstas en su articulado, a tenor de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG, su colisión con la protección de datos en virtud del artículo 15 LTAIBG y las causas de inadmisión del artículo 18 LTAIBG.

En este caso, al no concurrir ninguna de ellas, se trataría de una restricción *extra lege*, que supera el marco legal establecido (STS 1565/2020, FJ 4, apartado 6).

c) Las limitaciones al ejercicio del derecho deben entenderse de forma restrictiva, precisamente para la satisfacción de las finalidades de control, transparencia y rendición de cuentas previstas en la Exposición de Motivos, aun cuando en el caso concurriera un interés privado. Aclara en este sentido el TS que

tampoco puede mantenerse que la persecución de un interés privado legítimo [...] no tenga cabida en las finalidades expresadas en el preámbulo de la LTAIBG, que entre otras incluye la posibilidad de que los ciudadanos puedan “conocer cómo se toman las decisiones que les afectan”, sin perjuicio además de que la solicitud de acceso a una información pública por razones de interés privado legítimo no carezca objetivamente de un interés público desde la perspectiva de la transparencia que fomenta la LTAIBG, pues puede contribuir –de forma indirecta si se quiere– a esa finalidad de la LTAIBG, reseñada en su preámbulo, de fiscalización de la actividad pública que contribuya a la necesaria regeneración democrática, promueva la eficiencia y eficacia del Estado y favorezca el crecimiento económico (STS 1565/2020, FJ 4, apartado 2).

d) De otra parte, la LTAIBG garantiza el derecho a favor de todas las personas, con independencia de su condición de interesada, y sin necesidad de alegar los motivos de la solicitud (artículos 12 y 13 LTAIBG). En este sentido, la resolución del TS es clarificadora cuando señala que

hemos de considerar que la información solicitada en relación con las anotaciones efectuadas por la administración penitenciaria de la correspondencia remitida y recibida por el recurrente (...), encuentra acomodo en el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, que no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud (STS 1519/2020, FJ 4, apartado 5).

Y, además de ello, que lo solicitado por el recurrente tenía la condición de “información pública” a pesar de que su interés sea privado (STS 1519/2020, FJ 4, apartado 5). Cabe pues concluir que no sólo la información que directamente persiga un interés público traslada a la ciudadanía cómo se toman las decisiones y cómo funciona la Administración. Esto también se consigue con aquella información que, aun atendiendo a fines particulares, contribuye a satisfacer el principio de transparencia y la fiscalización del poder público (Blanes Climent, 2020). En este sentido, queda claro que los motivos –públicos o privados–, por los que se solicita el acceso a la información pública son ajenos a los límites previstos en la norma y que, en sí mismos, no son causa suficiente para su denegación (STS 1519/2020, FJ 4, apartado 7).

Esta opción interpretativa del TS encaja no sólo con el espíritu de la norma, que debe entenderse de forma abierta y favorable al ejercicio del derecho de acceso a la información, sino también con lo dispuesto en el artículo 17.2 LTAIBG<sup>4</sup> que reconoce de forma taxativa que “el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”.

4. Sobre el tratamiento de este precepto y en particular, sobre la ausencia de motivación para solicitar el acceso a la información, tómesese como referencia, entre otros, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2020: 165 y ss.).

**2. Competencias Estado-Comunidades Autónomas**

La STC 104/2018, de 4 de octubre, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5228-2017, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el artículo 31.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana de Aragón (LTA). La controversia radica en la posible invasión de las competencias estatales, derivada de la disparidad en la interpretación del silencio administrativo prevista en la LTAIBG y en la citada norma autonómica. A diferencia de lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, que recoge la regla del silencio administrativo negativo ante la falta de contestación derivada de solicitudes de acceso a la información pública, el artículo 31.2 de la LTA otorgaba sentido estimatorio al silencio administrativo.

El TC llega a un resultado bastante cuestionado por la doctrina (Badules Iglesias, 2019; Blanes Climent, 2018; Sierra Rodríguez, 2019; Valencia Martín, 2019) –aunque algunos autores tenían muy clara desde el principio la incompatibilidad de la convivencia de efectos distintos del silencio administrativo en la normativa estatal y autonómica (Fernández Salmerón, 2014: 291-93)– e, incluso, en el seno del propio Tribunal, expresado a través del voto particular del magistrado Conde- Pumpido. Así las cosas, el TC resuelve el caso entendiendo que se da un supuesto de inconstitucionalidad mediata, en la medida en que la inconstitucionalidad se declara respecto de una norma autonómica –artículo 31.2 de la ley aragonesa–, a la luz de una norma infraconstitucional que ha sido dictada en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado, concretadas en este caso en virtud del procedimiento administrativo común, ex artículo 149.1. 18ª CE (STC 104/2018, FJ 3).

Para llegar a tal conclusión el TC comienza por cuestionarse si el artículo 20.4 LTAIBG, que recoge la regla del silencio negativo ha de entenderse como regulación propia del “procedimiento administrativo común” reservado al Estado en virtud del artículo 149.1. 18ª CE. En este punto, el TC descarta otros posibles títulos competenciales (artículo 149.1. 1ª y 149.1. 13ª CE), para encuadrar el precepto en el citado artículo 149.1. 18ª CE. Así, considerando que “tal derecho de acceso puede potencialmente entrar en conflicto con otros derechos o intereses protegidos que pueden limitar el mismo [...] el legislador estatal ha tomado la cautela de proteger estos derechos e intereses [...] justificándose de este modo la regla del silencio negativo establecida en el artículo 20.4 de la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. Tal consideración lleva al TC a entender que el precepto “cumple una función típica de las normas de “procedimiento administrativo común”” (STC 104/2018, FJ 5) atribuida con carácter exclusivo al Estado y que, por tanto, en la medida en que el artículo 31.2 LTA establece la regla del silencio positivo, es irreconciliable e insalvable con el artículo 20.4 LTAIBG (STC 104/2018, FJ 6).

La conclusión del TC deja claro que lo relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información se subsume en el procedimiento administrativo común, sin que exista contradicción alguna por parte de la normativa autonómica. De ahí que el TC descarte una interpretación conciliadora de ambos preceptos, y termine declarando inconstitucional y nulo el artículo 31.2 de la ley aragonesa.

No obstante, conviene mencionar que la interpretación efectuada por el Tribunal no es la única posible, y así lo ha puesto de manifiesto la doctrina, así como el voto particular emitido por el magistrado Conde-Pumpido. En dicho voto se cuestiona con argumentos de peso la solución ofrecida por el TC, destacándose que hubiera sido más acertado considerar el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso como procedimiento específico “y no un sector material, un tipo de actividad administrativa o una categoría de procedimientos administrativos” pues, en efecto, la norma estatal no está regulando

un tipo de actividad sino “el ejercicio de un derecho público-subjetivo, del que son titulares todas las personas, consistente en el acceso a la información pública” (párr. 13). A juicio del magistrado, lo propio hubiera sido fundamentar el procedimiento de acceso sobre una competencia sustantiva, no siendo bastante para ello el encaje efectuado en el artículo 149.1. 18ª CE. Incluso, aceptando tal encaje, recuerda que “su condición de “mínimo común denominador legislativo” no debería impedir que las comunidades autónomas, reforzaran el acceso de sus ciudadanos a la información pública y el cumplimiento de la obligación de la Administración de resolver en plazo” (párr. 18).

### 3. Aplicación temporal de la LTAIBG

La controversia sobre el acceso a información anterior a la LTAIBG es tratada en la STS 306/2020, de 3 de marzo (caso viajes Casa Real), relativa a una solicitud que pedía información previa a la entrada en vigor de la LTAIBG (10 de diciembre de 2014). El TS aborda esta cuestión considerando que es de interés casacional determinar si el acceso está previsto sólo para la información elaborada o adquirida a partir de esa fecha, –tal y como pretendía el Ministerio de Defensa para denegar el acceso– o si podía concederse también en el caso de información previa a su entrada en vigor.

El razonamiento del Tribunal parte de considerar que el ejercicio del derecho de acceso se habilita a partir de la publicación de la Ley, pero que antes también existían previsiones sobre el acceso, como el artículo 105.b) CE, las normas de procedimiento administrativo<sup>5</sup>, o los procedimientos contenidos en la regulación sectorial. En esta línea recuerda el Tribunal, que el Preámbulo de la Ley que ya manifiesta que “no parte de la nada ni colma un vacío absoluto, sino que ahonda en lo ya conseguido” con relación a la transparencia.

Así mismo, incide el Tribunal que en la LTAIBG están delimitados los límites y causas de inadmisión de manera expresa y específica, sin que haya ninguna restricción por razón de antigüedad o actualidad de la información, y sin que el legislador haya graduado la intensidad del derecho en función de la fecha o del tiempo de la información, por lo que estamos ante una Ley en la que “el reconocimiento del derecho de acceso es, por tanto, general”. De este modo, es claro al pronunciar su posición sobre la cuestión en litigio en los siguientes términos: “No procede crear por vía jurisprudencial dicha limitación que la ley no establece y que tampoco se infiere ni del preámbulo, ni del régimen jurídico que alumbraba” (STS 306/2020, FJ 3).

Finaliza el Tribunal haciendo alusión a la STS 1768/2019, de 16 de diciembre, sobre un caso similar, en el que se argumenta que no existen limitaciones temporales a la entrega de información anterior en la LTAIBG y que “tampoco se advierte la razón que podría fundamentarlo [su exclusión] a la vista de la definición que hace el artículo 13 de la información pública susceptible de acceso” (FJ 4, apartado d), que solo hace referencia a los contenidos o documentos, con independencia de su formato y soporte, siempre que obren en poder de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Por ello, según estos pronunciamientos, la información anterior a la entrada en vigor de la LTAIBG es susceptible de acceso, siempre que entre dentro del concepto de información pública, porque no existen restricciones por este motivo en su regulación.

5. Entre ellas el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que, antes de su modificación por la LTAIBG, hacía alusión al derecho de acceso a archivos y registros. En la actualidad se contiene en el artículo 13, letra d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

#### 4. Regímenes especiales de acceso

La regulación del derecho de acceso a la información pública contenida en la LTAIBG se puede ver desplazada ante la previsión de la Disposición Adicional 1ª, que establece que aquella norma sólo actuará con carácter supletorio cuando exista un régimen específico de acceso<sup>6</sup>. Se trata de una previsión que ha dado lugar a varios pronunciamientos ante la pretensión de los sujetos obligados que intentaban evitar la entrega de información sobre la base de la aplicación preferente de su normativa reguladora (como régimen específico) en lugar de la LTAIBG. A continuación, se examina el corpus jurisprudencial a través de tres sentencias: STS 748/2020, de 11 de junio (caso AEAT I); STS 1338/2020, de 15 de octubre (caso AEAT II) y STS 1565/2020, de 19 de noviembre (caso CNMV I)<sup>7</sup>.

La STS 748/2020 –como también la STS 1338/2020 con la que guarda una amplia similitud– centra la controversia en aclarar si las previsiones del artículo 40.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), que incorpora previsiones relativas al acceso a la información<sup>8</sup>, constituye un régimen específico de acceso. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) estaba interesada en la aplicación de este régimen para circunscribir la información susceptible de entrega a lo estipulado en este artículo, de modo que legítimamente pudiese limitar el acceso.

El pronunciamiento del TS parte de considerar el carácter transversal de la LTAIBG e indica que sus previsiones solo quedan desplazadas cuando exista un régimen de acceso “propio y específico”. Para su determinación –que fijará como doctrina jurisprudencial en el FJ 4– indica que éste exige una norma de rango legal que “permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada”, de modo que debe contener “una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse”. El TS concluye que en el EBEP no existe como tal un régimen específico y alternativo, porque se “limita a señalar que los representantes de los trabajadores [...] han de recibir información sobre determinados aspectos” y “en definitiva, no fija límites o condiciones” (STS 748/2020, FJ 2).

Así, para la apreciación de un régimen específico es necesario evaluar la norma a través de un test de tres elementos: a) que se trate de una norma con rango de ley sobre un sector o especialidad –conviene destacar la crítica de la doctrina respecto de la alusión a la “normativa específica”, considerando que puede provocar la atomización de los regímenes especiales de acceso (Guichot Reina, 2020: 764)–; b) que contenga previsiones sobre los sujetos legitimados y/o el contenido y los límites; y c) que globalmente se observe con claridad que constituye una regulación alternativa.

En términos similares a la sentencia precedente, se pronuncia el TS en la STS 1565/2020, de 19 de noviembre (caso CNMV I). Este fallo tiene su origen en la negativa de la

6. Ley 19/2013, en su Disposición Adicional 1ª, apartado segundo, dispone: “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. De manera complementaria, en su apartado tercero añade que “será de aplicación a la regulación del acceso a la información ambiental y a la reutilización en lo que no esté previsto en su respectiva normativa”.

7. La STS 1817/2020, de 29 de diciembre (caso CNMV II) también aborda la aplicación de los regímenes especiales de acceso a partir de la fundamentación jurídica del caso precedente (STS 1565/2020, de 19 de noviembre).

8. Este artículo contiene las funciones de las Juntas de Personal y Delegados de Personal, y entre ellas se incorporan las siguientes: “a) Recibir información, sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento; d) tener conocimiento y ser oídos en el establecimiento de la jornada laboral y horario de trabajo, así como en el régimen de vacaciones y permisos”.



Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) a facilitar el texto completo de las resoluciones administrativas sancionadoras dictadas contra Popular Banca Privada y Banco Popular Español. En defensa de sus pretensiones, la CNMV invoca la Ley del Mercado de Valores (LMV)<sup>9</sup> para justificar que dicha normativa constituye un régimen jurídico específico y que, por consiguiente, no resulta de aplicación la Ley 19/2013.

El Tribunal Supremo, en cambio, rechaza esta posición. Aun reconociendo la existencia de una serie de disposiciones que constituyen una regulación específica en ese concreto ámbito normativo, considera que de las mismas “no se desprende la realidad de un régimen específico completo sobre el acceso a la información o transparencia pasiva, que desplace el general en la Ley 19/2013” (STS 1565/2020, FJ 2). Con ello, el Alto Tribunal pone de relieve que la regulación contenida en la LMV se centra especialmente en la publicidad activa –transparencia activa–<sup>10</sup>, pero no sobre el derecho de acceso –transparencia pasiva–, que es sobre el que se proyecta la previsión de la DA 1ª. A partir de esta diferenciación, afirma que la controversia en este caso versa sobre la segunda de tales vertientes, que se refiere al derecho de los ciudadanos a solicitar y acceder a información en poder de los sujetos obligados legalmente, no existiendo a este respecto un “verdadero régimen íntegro y completo”.

En definitiva, puede considerarse positiva esta línea interpretativa que el Tribunal Supremo ha establecido con relación a la DA 1ª, puesto que una concepción más laxa podría poner en riesgo la “efectividad de todo el dispositivo legal de transparencia pública (no sólo la LTAIBG, sino también las leyes autonómicas concordantes)” (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2021: 2). Expresado en otras palabras, el Tribunal Supremo opta por una interpretación estricta de la DA 1ª que permite garantizar la aplicación del régimen jurídico contenido en la LTAIBG, evitando el desplazamiento de esa norma en favor de otra más específica –aunque no siempre tan precisa y completa– en amparo de la cual pretende justificarse un acto denegatorio de acceso.

### **III. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO Y CAUSAS DE INADMISIÓN: CONSIDERACIONES PREVIAS**

#### **1. Interpretación restrictiva y carácter expansivo del derecho**

Una primera aproximación al derecho de acceso a la información en el ordenamiento jurídico español pone de relieve que el mismo ha sido configurado de manera amplia en favor del ciudadano, siendo especialmente revelador en este sentido el Preámbulo de la LTAIBG<sup>11</sup>. En todo caso, ello no obsta para que se hayan establecido una serie de límites en caso de concurrencia con otros posibles intereses con los que pueda colisionar. Cuando esto sucede, la sucinta previsión constitucional únicamente menciona tres posibles ámbitos en los que se restringe este derecho –“la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas” (artículo 105. b) CE)–, que han sido objeto de posterior desarrollo por parte de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En

9. Los artículos 238 y 248 del Texto Refundido de la Ley del Mercado de Valores (LMV) regulan respectivamente los registros públicos relacionados con mercados de valores (de entidades, empresas, documentos, sociedades e información regulada, entre otros) y las previsiones sobre deber de secreto y confidencialidad en esta materia.

10. Recuérdese que las obligaciones de publicidad activa –publicación de información– están reguladas en el capítulo II del Título I de la LTAIBG (artículos 5-11) y que no requieren de solicitud alguna para que sean exigibles.

11. Preámbulo, apartado III: “el capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas [...]. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de los dispuestos en la Constitución Española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos”.

efecto, tales límites aparecen contemplados en una enumeración en el artículo 14<sup>12</sup> de la legislación estatal que, por razón de su extensión, ha sido calificada como “excesiva” (Messía de la Cerda Ballesteros, 2017: 935). La enumeración de materias que actúan como límites al derecho de acceso a la información pública encuentran una importante fuente de inspiración en el artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa de Acceso a los Documentos Públicos de 2009, si bien con ciertas diferencias en cuanto a la denominación y orden de tales excepciones (Rebollo Delgado, 2017: 783). No está demás añadir que los apartados segundo y tercero del artículo 14 LTAIBG contienen unas previsiones generales con relación a la aplicación de sus límites, de modo que toda restricción deberá ser justificada y proporcionada, atenderá a las circunstancias de cada caso y será objeto de publicidad.

Estos son, por tanto, los criterios que aplica el TS en su jurisprudencia, tal y como hizo en su primera sentencia derivada de una reclamación del CTBG. La STS 1547/2017, de 16 de octubre (caso Eurovisión 2015)<sup>13</sup> que fija los parámetros de interpretación de los límites y causas de inadmisión de manera restringida y acorde a la expansividad del derecho. En consecuencia, el Tribunal rechaza las causas de inadmisión y límites alegados por RTVE -que había denegado el acceso a la información solicitada- bajo una argumentación que estará presente en ulteriores pronunciamientos sobre la base de una interpretación “amplia y expansiva” (STS 1547/2017, FJ 4) del derecho:

La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información (STS 1547/2017, FJ 6).

Este carácter expansivo del derecho acogido por la jurisprudencia entronca con una de las posibles vías para conseguir que se reconozca el derecho de acceso como un derecho fundamental. Ante lo improbable que sería una reforma constitucional o que el legislador lo reconozca mediante una Ley orgánica, la vía de la interpretación del Tribunal Constitucional podría ser –como han puesto de manifiesto diversos autores– una opción (Fernández Ramos, 2017; Rollnert Liern, 2014; Sánchez de Diego y Sierra Rodríguez, 2020).

En consecuencia, es obligado interpretar “de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013, como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen

12. Artículo 14.1 LTAIBG: “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder 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 e industrial; k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; l) La protección del medio ambiente”.

13. La STS 1547/2017, de 16 de octubre, trae causa de una petición de información en virtud de la cual un particular solicitaba a la Corporación RTVE los gastos en que incurrió a resultas de la participación de España en el concurso “Eurovisión 2015”, con inclusión de las partidas relativas a viajes, alojamientos, dietas, vestuario, gastos de delegaciones y acompañantes. Transcurrido el plazo legalmente previsto sin obtener respuesta –artículo 20.4 LTAIBG–, el interesado interpuso una reclamación contra la desestimación presunta ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Dicha reclamación fue estimada, instándose a la parte reclamada a proporcionar la información solicitada. Contra dicha resolución se inició un largo *iter* procesal, que culminó con un recurso de casación por parte de la corporación RTVE con el propósito de que se declarara la nulidad de la sentencia desestimatoria dictada en instancias previas.

enumeradas en el artículo 18.1” (STS 1547/2017, FJ 4). Con ello, no sólo se refuerza la intencionalidad claramente protectora de la legislación estatal en favor del ciudadano<sup>14</sup>, sino que se dispensa un mismo tratamiento jurídico a ambas causas que impiden la provisión de la información.

## 2. Necesidad de alegación y justificación

El TS establece que debe existir una justificación clara de los motivos que podrían llevar a la inadmisión de una solicitud de acceso o la aplicación de los límites, y no sólo su mera alegación. De este modo, aquéllas no pueden operar cuando no se justifica su pertinencia “de manera clara y suficiente” o, en el caso de los límites, cuando no se acredita “que facilitar la información solicitada puede suponer un perjuicio” (STS 1547/2017, FJ 6) para determinado bien jurídico protegido o interés con el que pueda colisionar<sup>15</sup>. Precisamente, esta falta de justificación de la existencia de los límites y las causas de inadmisión, determinaron la desestimación del recurso en el caso Eurovisión 2015:

Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1c) de la Ley 19/1013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información (STS 1547/2017, FJ 6).

Debe precisarse que la obligación de motivar la negativa al acceso por la concurrencia de una causa de inadmisión o de un límite opera siempre, y que el silencio administrativo no puede confundirse, ni normalizarse como una vía para rechazar solicitudes sin justificación (Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez, 2019: 63-64). En este sentido, el caso Eurovisión es un asunto ilustrativo en el que el TS ha criticado que la Administración Pública haya tratado de incorporar la justificación de las causas de inadmisión *a posteriori*, esto es, una vez que ha sido interpelada en el marco de una reclamación ante el CTBG (STS 1547/2017, FJ 3). Cabe añadir que la doctrina ha estimado que este fallo establece un “criterio equitativo” cuando impone a la Administración la carga de probar la procedencia de la causa de inadmisión, puesto que “la pasividad de la Administración (en abierto incumplimiento de sus obligaciones legales) obliga en estos casos al ciudadano a presentar su reclamación ‘a ciegas’” (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2021: 6).

Por lo que respecta a la falta de motivación en la aplicación de las restricciones al derecho de acceso, es habitual encontrar en la jurisprudencia del Tribunal Supremo reproches dirigidos a las diferentes administraciones que deniegan las solicitudes aplicando los límites establecidos en la LTAIBG sin argumentarlos debidamente. Por ejemplo, en el caso CNMV los magistrados concluyen que ésta no acreditó de forma suficiente “en qué manera se puede perjudicar la buena marcha de las tareas de inspección y supervisión que le corresponden al supervisor” puesto que:

14. Además, la interpretación restrictiva de los límites opera para todos los ciudadanos sin distinción, y en esta línea se ha manifestado la STS 454/2021, de 25 de marzo (caso Puentes de Ferrocarril), al plantearse si el test de daño debe realizarse con mayores cautelas o de forma aún más restrictiva cuando el solicitante es un periodista. En este sentido, –considera el Tribunal– “no cabe sostener que la LTAIBG imponga una interpretación distinta de los límites al derecho de acceso en atención a la condición del sujeto que formule la solicitud” (FJ 3).

15. Como ya indicaba Moretón Toquero respecto a los límites materiales, la lectura de la LTAIBG desde una posición proacceso nos lleva a subrayar que la Ley exige un daño y no un mero peligro, por lo que esta circunstancia hay que tenerla presente en todo momento a la hora de realizar el test de daño sobre las materias que fundamentan el límite (Moretón Toquero 2014: 14).

La CNMV, que no accedió a la petición de información en aplicación de la LMV, se limita a insistir en el carácter confidencial de toda la información de supervisión e inspección, en una concepción errónea de la norma sin incluir ninguna explicación adicional sobre el pretendido peligro para el secreto comercial (STS 1565/2020, FJ 3).

También hay casos en los que la Administración en cuestión ni siquiera alega límite alguno en su respuesta denegatoria a la solicitud de acceso, sin embargo, posteriormente, pretende hacer valer dichas restricciones ante los tribunales a través de la Abogacía del Estado. Así ocurre en los casos AEAT I y II:

La aplicación de los límites al acceso a la información requiere su justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida. Pero lo cierto es que nada de ello se hizo por la Administración afectada, que inicialmente no contestó a la petición de información y cuando lo hizo no se incluía referencia alguna al ahora pretendido peligro para las funciones de inspección y control (STS 748/2020, FJ 3 y STS 1338/2020, FJ 3).

### 3. Trámite de audiencia a terceros

Una última cuestión de carácter general que merece ser reseñada antes de entrar en el análisis de los principales límites al derecho de acceso a la información pública es la que tiene que ver con el trámite de audiencia a los terceros<sup>16</sup> interesados que ven, de esta forma, garantizado su derecho a ser oídos previamente a la toma de decisión.

Sobre ello se ha pronunciado el Tribunal Supremo en la STS 315/2021, de 8 de marzo, sobre la base de que, cuando el órgano se enfrenta a la aplicación de límites, “debe hacerlo de forma proporcionada a su objeto y finalidad de protección, atendiendo “a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”, por lo que necesita conocer los intereses privados concurrentes para adoptar su decisión” (STS 315/2021, FJ 2) en virtud del principio de contradicción. En este sentido, la sentencia resulta especialmente clarificadora cuando destaca la distancia que distingue los dos trámites de audiencia previstos en la norma estatal: el contenido en el artículo 19.3 LTAIBG<sup>17</sup> –como una obligación que corresponde al órgano administrativo, destinatario inicial de la solicitud de información–; y el trámite previsto en el artículo 24.3 LTAIBG<sup>18</sup> –cuya observancia corresponde al Consejo de Transparencia “cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros”<sup>19</sup>–. Sin embargo,

16. Desde el punto de vista procesal, un tercero es una persona –sea física o jurídica– ajena a la controversia suscitada entre las partes; se trata de un extraño en la relación jurídica preexistente que no forma parte de la relación, pero que puede ver afectados sus intereses. Un término que, en el ámbito administrativo, se interpreta de forma amplia (Serna Bilbao, 2017: 1271). El concepto de terceros que aparece en la LTAIBG también ha sido delimitado por Fernández Ramos (2020: 34-35), incluyendo a aquellas personas ajenas a la relación entre el solicitante y el sujeto obligado, que sean susceptibles de identificación –“basta que del expediente se infiera la identificación de los terceros”– y que puedan verse afectados por la información en sus derechos e intereses legítimos privados: protección de datos, propiedad intelectual o industrial, intereses económicos y comerciales, entre otros.

17. El artículo 19.3 LTAIBG prevé que durante la tramitación de la solicitud se dará una audiencia de quince días “si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros” para que puedan hacer las alegaciones que estimen pertinentes.

18. El artículo 24.3 LTAIBG hace referencia al trámite de alegaciones a terceros en vía de reclamación ante el CTBG.

19. No se incluyó finalmente “el trámite de solicitar, con carácter previo y preceptivo, un informe vinculante de la AEDP u organismo autonómico equivalente previsto en la proposición de Ley” presentada un año antes (Blanes Climent, 2017: 1402).

aunque el trámite de audiencia regulado en los artículos 19.3 y 24.3 de la Ley de Transparencia aparece referido a dos momentos distintos y ante órganos diferentes, la finalidad perseguida en ambos casos es la misma: que las personas o entidades cuyos derechos o intereses puedan verse afectados por la información pública solicitada, y consecuentemente con la decisión que se adopte, puedan formular alegaciones (STS 315/2021, FJ 2).

El trámite de audiencia es, por tanto, garantía de que el órgano adopta la decisión contando con los “elementos de juicio necesarios para la ponderación de los intereses en conflicto” (STS 315/2021, FJ 2). En cualquier caso, añade el Tribunal, “el trámite de audiencia ante el Consejo de Transparencia no se condiciona a que los interesados hayan sido oídos previamente en el procedimiento tramitado ante el órgano administrativo destinatario de la solicitud de información” (STS 315/2021, FJ 4); aunque no se les hubiera dado audiencia en el procedimiento seguido ante el órgano administrativo,

si el Consejo de Transparencia tiene datos suficientes que permitan identificar a las personas o entidades cuyos derechos o intereses pudiesen verse afectados por la decisión que adopte, puede y debe concederles un trámite de audiencia, con el fin de poder ponderar si el acceso a la información lesiona o no sus derechos o intereses (STS 315/2021, FJ 4).

Cuando esto sucede, en caso de que el Consejo constate –en fase de reclamación– que el órgano administrativo omitió el trámite de audiencia, dispone de las siguientes opciones:

- a) si los interesados están identificados o son fácilmente identificables, debe conceder un trámite de audiencia a los afectados y después adoptar la decisión de fondo que pondere los intereses en conflicto;
- b) cuando desconozca la identidad de los afectados y no disponga de datos suficientes que le permitan una fácil identificación, puede ordenar la retroacción de actuaciones para que sea el órgano administrativo el que cumpla con el trámite de audiencia exigido por el art. 19.3 de la Ley de Transparencia (STS 315/2021, FJ 4).

Con ello, el Tribunal deja claro que corresponde al CTBG garantizar la audiencia a los interesados, siempre que sea necesario, aunque el mismo haya sido omitido en vía administrativa. De forma complementaria, en la STS 1338/2020, de 15 de octubre (caso AEAT II) se establece que el artículo 19.3 “no resulta de aplicación cuando por parte de la Junta de Personal se solicita de la Administración la información sobre el Catálogo de los puestos de trabajo desempeñados por los funcionarios a los que representa [...] no siendo por tanto necesario el trámite de audiencia previa a los funcionarios que ocupan tales puestos de trabajo” (STS 1338/2020, FJ 5) puesto que se trata de datos de carácter meramente profesional.

#### **IV. LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Partimos de la premisa de que ningún derecho es absoluto, tampoco el derecho de acceso a la información pública. Encuentra su límite en la medida en que puede colisionar; colisionar, con otros derechos o bienes jurídicos protegidos. La resolución de este tipo de conflictos requiere necesariamente de un ejercicio de ponderación a la luz de los criterios establecidos por la jurisprudencia. A continuación nos detenemos en

aquellos límites<sup>20</sup> acerca de los cuales se ha pronunciado de manera reciente el Tribunal Supremo, dando respuesta a diversas cuestiones de interés casacional.

### 1. Protección de datos

Entre los derechos o bienes jurídicos protegidos con los que, habitualmente, el derecho de acceso a la información pública puede colisionar, el derecho a la protección de datos personales<sup>21</sup> –tal y como establece el artículo 15 LTAIBG– ocupa un lugar especialmente destacado.

Y es que, cuando la solicitud de acceso hace referencia a informaciones que contienen o pueden revelar datos personales, se dibuja un escenario en el que aparecen “dos intereses en juego, sin que una norma establezca expresamente la prevalencia previa de uno sobre otro, por lo que hay que garantizar la plena aplicación de ambos: el derecho de acceso a la información y el derecho a la vida privada” (STS 852/2020, antecedente 3). Es una balanza de equilibrio imposible estrechamente vinculada a la necesaria delimitación de los criterios y estándares de ponderación, no en vano, “la coincidencia y yuxtaposición de las dos normas exige que, en el momento de aplicarlas, sea necesario tomar medidas para evitar incoherencias y, por tanto, evoca la necesidad de coordinación institucional a tal efecto” (García Muñoz, 2017: 232). En este sentido, el Tribunal Supremo ha tenido la oportunidad de analizar un caso significativo, botón de muestra del recurrente conflicto. Se trata de la STS 852/2020, de 22 de junio –caso retribuciones CRTVE–, interpuesto por la Corporación de Radio y Televisión Española en contra de una resolución en virtud de la cual debía facilitar el acceso a información relativa a la “retribución anual bruta percibida en 2014 y 2015 por el personal directivo de la Corporación RTVE”. En concreto, se solicitaba la identificación clara “del perceptor, el literal del puesto del organigrama y su retribución realmente percibida en 2014 y 2015, para todo el personal que haya ocupado un puesto de dirección y subdirección en este período” (STS 852/2020, antecedente 1).

Antes de entrar en el fondo del asunto y desgranar los argumentos del TS, resulta obligado que nos detengamos en la letra del precepto relativo a la protección de datos como límite al ejercicio del derecho de acceso a la información. Así, la norma distingue entre aquellos “datos especialmente protegidos” de los que no lo son, estableciendo un régimen jurídico diferenciado en uno y otro caso.

Cuando se trata de datos meramente identificativos, la regla general se enuncia en el apartado segundo del artículo 15 LTAIBG: se concederá el acceso a la información “salvo que, en el caso concreto, prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación”<sup>22</sup>. Si la

20. Si bien la enumeración contenida en el artículo 14 LTAIBG es bastante más extensa, se han seleccionado para este trabajo aquellos que, por su relevancia o novedosos criterios jurisprudenciales de interpretación, pueden resultar más interesantes.

21. Artículo 5.3 LTAIBG: “Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”.

22. Esta previsión se aplica cuando la información solicitada contiene “datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano”. Conviene destacar, en este sentido, la Sentencia de 16 de diciembre de 2019 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, comentada por Fernández Ramos y Pérez Monguió, en relación con la necesidad de identificar a los trabajadores que desempeñan determinado puesto de trabajo. Parece claro que dicha información “no resulta baladí [...] cuando los elementos personales guardan relación con aspectos tales como la formación, titulación, y especialización, siendo también necesarios para delimitar las circunstancias de las vacantes, su cobertura, orden de prioridades...” (Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2021: 8-9).

información contuviera “datos especialmente protegidos”<sup>23</sup> –que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias<sup>24</sup>–, se establece un régimen estricto de accesibilidad, “de manera que sólo excepcionalmente, mediante consentimiento escrito o en casos muy limitados se puede acceder a dicha información” (STS 852/2020, FJ 3). Así mismo, se exige consentimiento del afectado cuando la información solicitada incluye “datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluye datos genéticos o biométricos o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas”<sup>25</sup>. En estos casos, aunque no exista consentimiento, podrá autorizarse el acceso “si estuviera amparado por una norma con rango de ley” (art. 15.1 LTAIBG).

Sin embargo, en el caso analizado, la información solicitada a la corporación RTVE no contenía datos especialmente protegidos, ni meramente identificativos, por lo que el TS acude al apartado tercero del artículo 15 LTAIBG –relativo al resto de la información– que impone al órgano la obligación de ponderar, de forma suficientemente razonada, entre los derechos en conflicto<sup>26</sup>, tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados, derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad (art. 15.3 LTAIBG).

La cuestión que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia es la necesidad o no de aplicar esta ponderación –así como el modo de hacerlo– prevista en el artículo 15.3 de la Ley de Transparencia, en relación con la normativa de protección de datos, “en los supuestos en los que la información solicitada no se refiere a datos especialmente protegidos”<sup>27</sup>. Sostiene el Tribunal que, en virtud de la DA 5ª LTAIBG, resultan de aplicación los Criterios Interpretativos emitidos de manera conjunta por la AEPD y el CTBG<sup>28</sup>, CI /001/2015, de 24 de junio, respecto de “los

23. Éstos también son objeto de una referencia expresa en el Preámbulo de la LTAIBG –apdo. III–, de modo que, “se protegen –como no puede ser de otra manera– los datos que la norma califica como especialmente protegidos, para cuyo acceso se requerirá, con carácter general, consentimiento expreso del titular” (Troncoso Reigada, 2017: 1038).

24. Datos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la anterior Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal.

25. Artículo 7.2 y 7.3 de la Ley Orgánica 15/1999, ya derogada, cuyo contenido se encuentra actualmente en los artículos 9 –categorías especiales de datos– y 10 –tratamiento de datos de naturaleza penal– de la Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos.

26. El interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada.

27. El TS basó su argumentación en la Ley Orgánica 15/1999 que puede trasladarse a la actual Ley Orgánica 3/2018 de Protección de Datos.

28. De conformidad con lo señalado en el artículo 38.2.a) LTAIBG, corresponde a la Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la adopción de criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en la Ley; atribución reiterada en el artículo 8.2.b) del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de dicho órgano. Una competencia que se concreta en la emisión de directrices o recomendaciones, valiosas por su carácter informador en una materia novedosa, aunque sujetas, en última instancia, a la interpretación posterior de la jurisprudencia.

órganos, organismos y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la información pública sobre sus Relaciones de Puestos de Trabajo, catálogos, plantillas orgánicas y sobre retribuciones de sus empleados o funcionarios” (STS 852/2020, FJ 3). En este sentido, el CI/001/2015 analiza los distintos supuestos para determinar un grado de accesibilidad “decreciente en función del nivel jerárquico del empleado o funcionario público”, y del interés público en la divulgación de la información<sup>29</sup>.

Conforme a las reglas del mencionado Criterio Interpretativo –las que se aplicaron en la resolución impugnada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de 15 de marzo de 2017, y que ahora confirma el TS– “prevalece el interés público en relación al personal directivo y al personal que ocupa niveles de jerarquía basados en la discrecionalidad” (STS 852/2020, FJ 3). Siendo la corporación RTVE una sociedad mercantil 100% pública y financiada con cargo a los presupuestos generales del Estado, el conocimiento de la organización y, en general, del funcionamiento de las instituciones públicas y del uso de los recursos públicos, justifica la prevalencia del derecho de acceso a la información, sobre los intereses privados de los afectados, los directivos de la RTVE. Con carácter general, en materia de información referida a puestos de trabajo de funcionarios y empleados públicos, considera el Tribunal que “se trata de datos meramente profesionales” –la relación de puestos y cargos desempeñados– “que tienen un carácter esencialmente público” (STS 1338/2020, FJ 4).

El derecho de acceso a la información pública colisiona, en muchas ocasiones, con el derecho a la protección de datos personales. La aplicación más o menos restrictiva de este límite al ejercicio del derecho de acceso, dependerá del grado de protección conferido a la información solicitada, así como del papel que la misma desempeñe en el proceso de formación de la opinión pública. Así, tal y como se desprende del CI/001/2015 y de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, cuanto más estrecho sea el vínculo existente entre los datos solicitados y el conocimiento de la gestión de los asuntos públicos, mayor será la tendencia a favorecer el acceso, por encima del derecho de los afectados.

## 2. Confidencialidad o secreto de las deliberaciones

Otro de los límites al derecho de acceso a la información contemplados en la LTAIBG sobre el que ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo en fechas recientes es el relativo a la confidencialidad o el secreto en la toma de decisiones (artículo 14.1.k)<sup>30</sup>, que es considerado como el más indeterminado de todos los relacionados en ese precepto (Rebollo Delgado, 2017: 794). En concreto, nos referimos a la STS 235/2021, de 19 de febrero, (asunto Autoridad Portuaria A Coruña) con origen en la petición de un particular que solicitaba el acceso a las actas y acuerdos de los consejos de administración de la Autoridad Portuaria de A Coruña correspondientes a los años 2015 a 2018. Para desestimar esa petición, la entidad pública alegó que esa información no podía ser objeto

29. Así, el Preámbulo de la Ley declara que “sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda la participación de los poderes públicos”.

30. En el ámbito del Derecho de la Unión, es posible encontrar una regulación muy semejante en el Reglamento (CE) 1049/2001, que en su artículo 4.3 dispone: “Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior. Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior”.



de divulgación en amparo de una de las excepciones contempladas en la LTAIBG: garantía de confidencialidad o secreto requerido en la toma de decisiones (artículo 14.1.k).

Interpretando el sentido de esa restricción legal, el Tribunal Supremo esclareció que “salvo que las sesiones sean públicas, el debate previo a la toma de decisión debe preservarse del conocimiento público, manteniendo una cierta reserva y confidencialidad como garantía del correcto funcionamiento del órgano y de la libertad de sus miembros en su actuación interna” (STS 235/2021, FJ 3). Esta consideración la hace igualmente extensiva, en respuesta a las alegaciones de la parte recurrente, a las reuniones ya concluidas:

Esta conclusión es aplicable aun cuando la reunión ya se hubiese celebrado y el procedimiento ya hubiese finalizado, pues una decisión que permite acceder libremente a las opiniones y manifestaciones realizadas por los miembros de un órgano colegiado en procedimientos ya concluidos se proyectaría sobre el comportamiento futuro de este mismo órgano en la medida en que los integrantes serían conocedores que lo manifestado en estas reuniones podría hacerse público en un futuro inmediato, coartando así su libertad en futuras discusiones o deliberaciones (STS 235/2021, FJ 3).

Sentadas estas premisas, el punto central del debate gira en torno a la posible relevancia de la distinción entre actas y acuerdos a los efectos de consentir el acceso a los documentos solicitados. No existe controversia en cuanto a la inoperancia del límite consagrado en el artículo 14.1.k) respecto a los acuerdos de las reuniones, que se limitan a reflejar la decisión colegiada adoptada y su motivación.

Por el contrario, es más discutible si revelar el contenido de las actas podría vulnerar esa disposición en la medida en que puedan expresarse en ellas opiniones y manifestaciones de los integrantes de las reuniones. El Tribunal Supremo concluyó que las actas de las reuniones de un órgano colegiado no pueden quedar amparadas por la garantía de confidencialidad o secreto de las deliberaciones porque “no recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones íntegras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo “los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados”” (STS 235/2021, FJ 4).

### **3. Función de prevención, control, investigación y sanción de ilícitos**

Los apartados e) y g) del artículo 14 LTAIBG consagran dos límites al derecho de acceso a la información para cuya aplicación es fundamental conocer la interpretación de los tribunales. El primer límite hace referencia a la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios<sup>31</sup> y el segundo pretende salvaguardar las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control<sup>32</sup>. Ambas restricciones merecen ser abordadas de forma conjunta puesto que están orientadas a

31. Este límite comprende un amplio elenco de funciones desempeñadas por múltiples órganos de la Administración Pública, puesto que la prevención engloba “aquellas acciones y medidas dirigidas a evitar o impedir un comportamiento constitutivo de ilícito penal, administrativo o disciplinario”; la investigación hace referencia a los actos “que se pueden llegar a realizar a lo largo de la fase de instrucción” y la sanción abarca tanto “la imposición de las sanciones” como “su posterior ejecución” (Contreras Soler, 2017: 104-7).

32. La inspección abarca el “conjunto de medidas coactivas que utiliza la Administración para que los particulares ajusten su actividad a una finalidad de utilidad pública”, de modo que es una actividad que “se realiza ocasionalmente” y con una naturaleza “más preventiva que represiva”, mientras que la vigilancia consiste “en velar por el cumplimiento de las leyes de una forma permanente”. Por su parte, la función de control “supone tener la potestad de ordenar, si se tercia, correctivos necesarios para subsanar cualquier posible situación incorrecta, o errónea, que comporte un desvío económico o administrativo” (Romera Santiago, 2017: 139).

proteger un mismo interés jurídico: asegurar el buen fin de las acciones y medidas emprendidas por la Administración para ejercer con eficacia sus funciones. Contreras Soler (2017: 107) y Rebollo Delgado (2017: 790) advierten que estos dos límites también protegen indirectamente las garantías previstas en el artículo 24.2 CE –presunción de inocencia, principio de legalidad, principio acusatorio, audiencia del interesado, publicidad, derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa...– que resultan de aplicación tanto para los procesos penales como para los procedimientos administrativos sancionadores y que procuran, no sólo el correcto desarrollo de los mismos de acuerdo con el principio de igualdad de armas procesales, sino también la salvaguarda de los derechos de los incursores en dichas causas.

En el desempeño de estas actuaciones de la administración es habitual el tratamiento de información sensible relativa a los métodos de inspección, a la instrucción de procesos judicializados, a la organización o estructura del servicio que ejerce estas funciones, etc. por lo que es primordial asegurar la confidencialidad, aunque sea temporal, de determinada información con el fin de procurar el equilibrio entre la obligación de ser transparente y la efectividad de la intervención pública (Romera Santiago, 2017: 147). El criterio de la temporalidad a la hora de interpretar los límites del artículo 14 no aparece consagrado de forma expresa en la LTAIBG, pero sí se especifica en el apartado tercero del artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos. Este criterio resulta particularmente útil respecto a los dos límites objeto de análisis porque posibilita el acceso transcurrido cierto periodo de tiempo desde la producción de la información administrativa; es decir, permite divulgar la información cuando el riesgo o amenaza para los intereses jurídicos protegidos ya se ha extinguido (Guichot Reina, 2014: 119-20).

Puesto que ambos límites están definidos de manera muy amplia y el artículo 14.2 LTAIBG condiciona su aplicación atendiendo a las circunstancias del caso concreto, se hace necesario concretar el alcance de los mismos a partir de las dos sentencias que, hasta el momento, han obligado al Tribunal Supremo a ponderar el derecho de acceso a la información con el pretendido interés jurídico de la Administración en relación con el adecuado ejercicio de sus funciones<sup>33</sup>. En las SSTs 748/2020 (caso AEAT I) y 1338/2020 (caso AEAT II) la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia solicita información sobre diversos aspectos relativos al colectivo de funcionarios y a los criterios de reparto de la productividad entre ellos, peticiones que se enmarcan dentro del ejercicio de las funciones de representación que dicho órgano tiene legalmente asignadas (art. 40 EBEP). Estas peticiones de información son rechazadas por la AEAT y el Abogado del Estado sostiene la aplicación de los citados límites argumentando que el nivel de detalle de los datos solicitados posibilitaría la identificación de particulares o empresas sobre las que se pretende actuar, lo que en último término impediría la eficaz intervención de los poderes públicos.

El Tribunal Supremo inicia su respuesta a esta alegación del Abogado del Estado refiriéndose al alcance de las obligaciones de publicidad activa que deben asumir las Administraciones Públicas de conformidad con lo establecido en la LTAIBG. En este sentido, arguye que el artículo 6.2 ordena la publicación de los objetivos concretos perseguidos por los diversos entes públicos y su grado de cumplimiento, así como las diversas actividades, medios y el tiempo previstos para la consecución de los mismos; por otro lado, el artículo 8 también regula la publicación de diferentes cuestiones relativas a la

33. Puesto que se trata de dos límites de carácter material y de naturaleza relativa, es preciso realizar un juicio de valor para determinar si debe prevalecer la regla general favorable al acceso o si, por el contrario, y atendiendo a las concretas circunstancias del caso, es más importante proteger la eficacia de la actuación administrativa (Araguàs Galcerà, 2017: 23).

información económica, presupuestaria y estadística, entre las que cabe destacar “las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título”. Con fundamento en estas disposiciones normativas, el Tribunal Supremo constata que “la transparencia y publicidad tanto de los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley” (STS 748/2020, FJ 3 y STS 1338/2020, FJ 3). En consecuencia, si la información solicitada por la Junta de Personal se refiere a una serie de aspectos cuya publicidad y transparencia resultan especialmente relevantes para el legislador, sólo se podrán aceptar restricciones cuando éstas se fundamenten en un supuesto legal debidamente acreditado, proporcionado y limitado por su objeto y finalidad.

Así pues, a la hora de comprobar el límite invocado por el Abogado del Estado, el Tribunal Supremo concluye que la información solicitada no dificulta ni impide la represión de ilícitos tributarios o las funciones de inspección, vigilancia y control de la AEAT:

Es cierto que la información solicitada pretende obtener un mayor grado de detalle, en cuanto aparece referida a las distintas áreas, unidades, equipos y secciones de la delegación, pero se trata de objetivos referidos a ejercicios anteriores o al año en curso y no a objetivos futuros que puedan dificultar o impedir la investigación y control del fraude fiscal de posteriores ejercicios (STS 748/2020, FJ 3).

Los magistrados advierten que los datos requeridos por la Junta de Personal corresponden a ejercicios fiscales anteriores; por tanto, no está justificada la limitación del derecho de acceso porque el riesgo de obstrucción en el desarrollo de la actividad inspectora sólo puede tener lugar si la información solicitada versa sobre ejercicios futuros que todavía no han sido objeto de la correspondiente fiscalización por parte de la Agencia Tributaria. Puesto que los datos requeridos afectan a ejercicios fiscales para los que la actividad investigadora ya ha finalizado, la Administración está obligada a proporcionar dicha información ante la inexistencia de un peligro cierto para el correcto desempeño de las labores de persecución contra el fraude fiscal.

Mediante la incorporación del criterio temporal –denegar o no el acceso dependiendo de si la información afecta a ejercicios fiscales pasados, presentes o futuros–, la fundamentación jurídica de las dos sentencias analizadas satisface el deber de procurar el acceso más amplio posible y cumple con el parámetro interpretativo general que restringe la aplicación de los límites alegados. Asimismo, y desde nuestro punto de vista, esta casuística delimita de una manera muy razonable el alcance de los límites relativos a la persecución y sanción de ilícitos, puesto que únicamente ampara la confidencialidad transitoria de aquella información que amenace el buen fin de investigaciones que estén en curso o que vayan a desarrollarse en el futuro.

## **V. CAUSAS DE INADMISIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Con mayor o menor intensidad son varias de las sentencias examinadas en este texto las que entran a valorar la interpretación de causas de inadmisión<sup>34</sup>. Por el momento

---

34. Las causas de inadmisión que contempla el artículo 18 LTAIBG corresponden a las solicitudes que versen sobre información en curso de elaboración o publicación general; que tenga carácter auxiliar o de apoyo; que precise una acción previa de reelaboración para su divulgación, las solicitudes que se dirijan a un órgano que no tenga la información y se desconozca el competente; y las que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo.

no se dispone de una doctrina jurisprudencial que abarque todas ellas, por lo que nos centraremos sólo en las que han sido principalmente tratadas.

### **1. Inadmisión de solicitudes que requieren de una acción de reelaboración**

Sobre esta causa de inadmisión, la STS 306/2020, de 3 de marzo (caso viajes Casa Real) delimita claramente cuando se puede aplicar la causa de inadmisión por requerir una acción previa de reelaboración<sup>35</sup>. Para ello, el TS requiere de la construcción de dos categorías que permitan distinguir con nitidez entre las operaciones mínimas que son necesarias para facilitar cualquier información que está disponible, de las que conllevarían efectivamente una reelaboración.

Por un lado, estaría la acción básica o general –que no conlleva la inadmisión y corresponde a las tareas inherentes a cualquier suministro de información– que “puede comprender una cierta reelaboración”<sup>36</sup>. Por otro lado, la reelaboración que produciría la causa de inadmisión requiere tener como rasgo la existencia de complejidad. Sin llegar a delimitar con detalle los criterios que se pueden utilizar para dilucidar qué entendemos por complejidad, el TS dictamina que en este caso concurre la causa de inadmisión teniendo en cuenta las operaciones que conllevaría el acceso –reunir información dispersa, ordenar y sistematizar y adaptar desde diferentes formatos– y que se ilustran a través del siguiente pasaje de la sentencia:

Pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración (STS 306/2020, FJ 5).

En la misma línea, la necesidad de reelaboración es lo que lleva al alto Tribunal en su STS 1519/2020 (caso Correspondencia penitenciaria) a otorgar un acceso parcial a la información solicitada conforme al derecho, “al no extenderse a la realización por la administración demandada” de una serie de tareas relacionadas con correlacionar correspondencia entregada y remitida, “pues dicha correlación exige la elaboración por la administración de una información no preexistente”, por lo que se ordena facilitar la información “a fin de permitir que el recurrente por sí mismo efectúe dicha correlación” (STS 1519/2020, FJ 5).

En definitiva, se va construyendo una doctrina jurisprudencial que tiene en consideración la preexistencia de la información y el grado de complejidad que requiere la agregación de información, de modo que la causa de inadmisión se va delimitando con respecto a la exclusión de cualquier reconocimiento implícito de obtener informes a

35. No obstante, en la mencionada STS 1547/2017, de 16 de octubre (caso Eurovisión 2015) se trataba esta causa de denegación. Como se indicó *ut. supra* el Tribunal entiende que es necesario justificar que se produce el supuesto de inadmisión alegado, extremo que no lleva a efecto la recurrente, porque ante esta falta de justificación, el TS da por asentado que la información solicitada debe estar en la contabilidad de RTVE descartando su concurrencia: “nada indica que el tipo de información que se solicitaba requiriese algún tipo reelaboración salvo, en su caso, la mera suma de las diversas partidas de gastos; y, en todo caso, la parte recurrente no ha aportado prueba o justificación alguna de que resultase necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información” (STS 1547/2017, FJ 4).

36. En la STS 454/2021, de 25 de marzo (caso Puentes de Ferrocarril) se expresa claramente que, cuando haya información que deba suprimirse o anonimizarse porque está afectada por algún límite, no se puede considerar que suponga una acción de reelaboración. Afirma el Tribunal que “no puede confundirse el establecimiento de restricciones de acceso a la información pública, como la supresión o anonimización de los datos, con un supuesto de reelaboración” (FJ 2).

la carta (Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez, 2019: 73) en la línea que ya expresaba el CTBG en su criterio interpretativo 7/2015, de 12 de noviembre<sup>37</sup>. El concepto de información pública, como han destacado diversos autores (García Muñoz, 2019), también incluye la información en poder de los sujetos obligados, aunque se encuentre dispersa, sin perjuicio de que no sea posible tal consideración cuando implica la necesidad de elaborar o generar propiamente los datos solicitados.

## **2. Inadmisión de solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información**

Con relación a esta causa, la cuestión objeto de interés casacional en la STS 306/2020, de 3 de marzo (caso viajes Casa Real) se refiere a la aclaración de quién debe buscar el órgano que posee la información, una vez recibida una solicitud de información por la Administración cuando ésta no posea la información.

Esta necesidad de aclaración viene derivada de la previsión del artículo 18.2 LTAIBG que indica que en caso de inadmisión por esta causa, el acuerdo de inadmisión “deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud”; mientras que en el artículo 19.1 LTAIBG –dentro de la regulación de la tramitación– se indica que si la información solicitada no obra “en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante”.

Así, los términos de la disyuntiva que se examina es si debe ser la Administración la que debe dirigir y/o buscar al que disponga de la información; o si debe recaer en el solicitante la carga de búsqueda, localización y remisión de información al órgano competente.

El TS viene a resolver que en ninguno de los dos supuestos se obliga al solicitante, sino que se debe actuar conforme a las reglas de la Ley que “obliga al órgano ante el que se presenta la solicitud a indicar quien es, a su juicio, el órgano competente, o bien a remitirlo al competente”. En el primer supuesto, derivado de la aplicación de la causa de inadmisión, “en estos casos de desconocimiento basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente” para dar cumplimiento a la obligación de indicar quien puede ser (STS 306/2020, FJ 7). En el segundo caso, si se ha admitido la solicitud y es entonces cuando se observa que no se dispone de la información, el TS se limita a reiterar que será el órgano el que deberá remitirlo al que posea la información.

## **3. Inadmisión de solicitudes de carácter abusivo en virtud de la finalidad de la LTAIBG**

Finalmente se aborda la causa de inadmisión basada en solicitudes abusivas no justificadas con la finalidad de la Ley. En el caso sobre la Correspondencia penitenciaria –STS 1519/2020 referido *ut supra*– la Administración trató de argumentar que procedía la inadmisión al tratarse de una motivación de interés privado, y que ésta no tendría justificación de acuerdo a la finalidad de la LTAIBG, por lo que sería aplicable la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) respecto al inciso “tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”<sup>38</sup>. La STS dictamina que el

37. Criterio Interpretativo C//007/2015, de 12 de noviembre, sobre las causas de inadmisión relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una accesión previa de reelaboración.

38. Este artículo también incorpora “que sean manifiestamente repetitivas” como causa de inadmisión, pero este extremo no fue objeto de controversia en la sentencia aludida.

literal mencionado requiere que produzcan simultáneamente dos requisitos -y no solo uno- para que se pueda considerar que se produce la causa de inadmisión:

exige el doble requisito de carácter abusivo de la solicitud y falta de justificación en la finalidad de transparencia de la ley, sin que ninguna de las resoluciones denegatorias del acceso haya siquiera contemplado la concurrencia del requisito de la conducta abusiva, que no puede apreciarse en este caso (STS 1519/2020, FJ 4).

De este modo, al faltar el carácter abusivo no se podría considerar que se incurriese en inadmisión, con independencia de que la motivación para la formulación de la solicitud de acceso fuese la satisfacción de un interés privado.

## VI. EPÍLOGO

El repaso a la jurisprudencia analizada nos permite constatar el amplio alcance del que se va dotando al derecho de acceso, abarcando a la información anterior a la LTAIBG que obre en manos de las administraciones públicas y amparando aquellas solicitudes que están motivadas en un interés privado cuando sean compatibles con las finalidades de contribuir a la transparencia y al control de lo público.

No obstante, el derecho de acceso a la información pública se incardina en el procedimiento administrativo común, y por ello, se impone el respeto al marco competencial y no es posible su convivencia con disposiciones autonómicas que quieran dotarle de un mayor alcance cuando entren en una clara contradicción con la regulación de la LTAIBG. Por otra parte, sí será posible acudir a regímenes especiales de acceso, pero para ello se debe cumplir con un estándar mínimo regulatorio para que se pueda considerar que existe un régimen alternativo completo, en cuyo defecto regiría la LTAIBG.

Paulatinamente vamos observando cómo la jurisprudencia va delimitando los contornos del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y de su tramitación. Se va configurando como un derecho expansivo ante el que no cabe la imposición de límites y causas de inadmisión que no estén recogidas en la ley y que en caso de estarlo deben ser interpretados de manera restrictiva. Del mismo modo, cualquier pretensión de aplicar los límites y causas de inadmisión deben estar necesariamente justificados y alegados, por lo que también se pone el énfasis en la importancia de contar con todos los elementos de juicio a través de los trámites de alegaciones de terceros.

En definitiva, se camina lentamente hacia una mayor certeza y seguridad de lo que comprende el derecho de acceso a la información pública, su procedimiento de ejercicio y la tramitación de sus solicitudes. Es esperable que el acervo jurisprudencial siga ampliándose, dada la litigiosidad entre las administraciones esquivas a dar información y los órganos de garantía del derecho de acceso –el CTBG y los de ámbito autonómico– y que, posiblemente, el paso del tiempo termine dotando al derecho de acceso de una consideración cada vez más cercana a la que tendría un derecho fundamental, tal y como han ido haciendo otros órganos jurisdiccionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

**BIBLIOGRAFÍA**

- ARAGUÀS GALCERÀ, Irene (2017): “Los 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, y en la legislación autonómica de transparencia”, en: AA.VV., Los límites al derecho de acceso a la información pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 21-36.
- BADULES IGLESIAS, Darío (2019): “Sobre el sentido del silencio en las leyes de transparencia de España. A propósito de la STC 104/2018, de 4 de octubre, sobre nulidad del precepto autonómico que establece el silencio positivo para las peticiones de acceso a la documentación administrativa”, en: Anuario Aragonés del Gobierno Local, núm. 10, pp. 533-47.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2017): “Artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, en: Troncoso Reigada, A. (dir.), Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, pp. 1395-1422.
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2018): “El silencio positivo en las leyes autonómicas de transparencia es inconstitucional por invadir la competencia estatal: STC 4/10/2018”, en: Blog de Transparencia y Gobierno Abierto. Recuperado el 13 de abril de 2021, (<https://miguelangelblanes.com/2018/10/18/el-silencio-positivo-en-las-leyes-autonomicas-de-transparencia-es-inconstitucional-por-invadir-la-competencia-estatal-stc-4-10-2018/>).
- BLANES CLIMENT, Miguel Ángel (2020): “El interés privado o particular no es un límite al derecho de acceso a la información pública”, en: Blog de Transparencia y Gobierno Abierto. Recuperado el 13 de abril de 2021, (<https://miguelangelblanes.com/2020/12/16/el-interes-privado-o-particular-no-es-un-limite-al-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/>).
- CONTRERAS SOLER, Beatriz (2017): “La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios”, en: AA.VV., Los límites al derecho de acceso a la información pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 103-17.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2017): “El Derecho fundamental de acceso a la información pública”, en: Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 13, pp. 188-202.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano (2020): “El trámite de alegaciones por parte de terceros en el derecho de acceso a la información pública”, en: Revista Española de la Transparencia, núm. 11, pp. 31-43.
- FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano y PÉREZ MONGUIÓ, José María (2020): El derecho de acceso a la información pública en España. 2ª Ed. Navarra: Aranzadi.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2021): “Transparencia y buen gobierno”, en: Revista General de Derecho Administrativo, núm. 56, pp. 1-25.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2014): “Procedimiento administrativo e información del sector público”, en: Valero Torrijos, J. y Fernández Salmerón, M. (coords.), Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público. Pamplona: Aranzadi, pp. 281-321.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (2019): “Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública”, en: Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 11, pp. 56-74.

- GARCÍA MUÑOZ, Óliver (2017): “La protección de los datos de carácter personal”, en: AA.VV., Los límites al derecho de acceso a la información pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 227-260.
- GARCÍA MUÑOZ, Óliver (2019): “El concepto de información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en: Revista Española de la Transparencia, núm. 9, pp. 69-96.
- GUICHOT REINA, Emilio (coord.) (2014): Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Madrid: Tecnos.
- GUICHOT REINA, Emilio y BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2020): El Derecho de Acceso a la Información Pública. Valencia: Tirant lo blanch.
- ROLLNERT LIERN, Göran (2014): “El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: Una valoración del debate doctrinal a propósito de la ley de transparencia”, en: Teoría y Realidad Constitucional, núm. 34, pp. 349-368.
- MARTÍN DELGADO, Isaac (2020): “Análisis de la litigiosidad administrativa y contenciosoadministrativa en materia de transparencia”, en: Díez Sastre, S. (dir.), Informe sobre la Justicia Administrativa 2020. Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Universidad Autónoma de Madrid, pp. 295-348.
- MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, Jesús Alberto (2017): “Comentario al artículo 14 i) y j) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno”, en: Troncoso Reigada, A. (dir.), Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, pp. 395-357.
- REBOLLO DELGADO, Lucrecio (2017): “Estudio de los límites en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en: Troncoso Reigada, A. (dir.), Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, pp. 768-801.
- ROMERA SANTIAGO, Núria (2017): “Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control”, en: AA.VV., Los límites al derecho de acceso a la información pública. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.117-134.
- SÁNCHEZ de DIEGO FERNÁNDEZ de la RIVA, Manuel y SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (2020): “Retos para una agenda de la transparencia”, en: AA.VV., Transparencia y participación para un gobierno abierto. Madrid: Wolters Kluwer, pp. 21-48.
- SERNA BILBAO, María Nieves de la (2017): “Artículo 19. Tramitación”, en: Troncoso Reigada, A. (dir.), Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, pp. 1247-1280.
- SIERRA RODRÍGUEZ, Javier (2019): “Competencia estatal y silencio administrativo autonómico”, en: Revista Actualidad Administrativa. Especial Transparencia y lucha contra la corrupción, núm. Extra 1.
- MORETÓN TOQUERO, Arancha (2014): “Los límites al derecho de acceso a la información pública”, en: Revista Jurídica de Castilla y León, núm. 33, pp. 1-24.
- TRONCOSO REIGADA, Antonio (2017): “Artículo 15. Protección de datos personales”, en: Troncoso Reigada, A. (dir.), Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Cizur Menor: Thomson Reuters-Civitas, pp. 958-1078.
- VALENCIA MARTÍN, Germán (2019): “Silencio administrativo común y especial”, en: Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 53, pp. 14-89.



**ANEXO DE JURISPRUDENCIA**

- STC 104/2018, de 4 de octubre.
- STS 1547/2017, de 16 de octubre (núm. de recurso 75/2017), caso Eurovisión 2015.
- STS 1768/2019, de 16 de diciembre (núm. de recurso 316/2018).
- STS 306/2020, de 3 de marzo (núm. de recurso 600/18), caso Viajes Casa Real.
- STS 748/2020, de 11 de junio (núm. de recurso 577/2019), caso AEAT I.
- STS 852/2020, de 22 de junio (núm. de recurso 7550/2018), caso Retribuciones CRTVE.
- STS 1338/2020, de 15 de octubre (núm. de recurso 3846/2019), caso AEAT II.
- STS 1519/2020, de 12 de noviembre (núm. de recurso 5239/2019), caso Correspondencia penitenciaria.
- STS 1565/2020, de 19 de noviembre (núm. de recurso 4614/2019), caso CNMV I.
- STS 1817/2020, de 29 de diciembre (núm. de recurso 7045/2019), caso CNMV II.
- STS 235/2021, de 19 de febrero (núm. de recurso 1866/2020), caso Autoridad Portuaria.
- STS 315/2021, de 8 de marzo (núm. de recurso 2859/2019), caso Audiencia interesados.
- STS 454/2021, de 25 de marzo (núm. recurso 2578/2020), caso Puentes de Ferrocarril. ■